

Klimaregimets manglende effektivitet: Et bevisst valg eller manglende kunnskap?

En teoretisk fortolkende case-studie med utgangspunkt i to tilnærminger til vår tids største utfordring.

Johan Aron Niklas Halfen



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

25. oktober 2009

Forord

Grunnen til at jeg startet å studere statsvitenskap var at jeg ville forstå bedre hvordan vår sosiale verden er organisert og hvordan man kan håndtere store globale utfordringer på best mulig måte. Derfor har jeg her valgt å skrive om vår tids kanskje største utfordring: Klimaendringer. Utgangspunktet mitt var en voksende frustrasjon over at verdens stater ikke har lyktes bedre med internasjonalt samarbeid på dette feltet. Gjennom arbeidet med denne oppgaven har jeg lest mye litteratur som har nyansert oppfatningen jeg hadde fra før, men også bekreftet følelsen av frustrasjon. For dette dreier seg egentlig ikke om en utfordring som er for krevende til at den ikke kan adresseres på en mer effektiv måte enn det som er tilfellet under dagens klimaregime. Min oppgave forsøker å vise hvordan dette kan realiseres i nærmeste fremtid, gjennom å foreslå den beste veie vider til et mer effektivt klimaregime.

Jeg ble for alvor interessert i å skrive en slik oppgave da jeg tok et fag på senter for utvikling og miljø (SUM) høsten 2008. Faget tok for seg de største vitenskapelige og politiske utfordringene knyttet til klimaendringer og hvordan man kan forstå disse utfordringene. Med denne oppgaven ønsker jeg å gå et skritt lenger ved å foreslå en mulig løsning på disse utfordringene. Tilfeldigheter spilte også inn da en medstudent la fra seg Scott Barretts bok *"Environment and Statecraft"* på min arbeidspult. Tittelen talte rett til mitt hjerte og det ble klart for meg hva slags oppgave jeg måtte skrive. Det har vært en lang og utfordrende prosess. Men det føles svært tilfredsstillende å skrive disse ordene dagen før masteroppgaven går i trykken.

Jeg vil takke min veileder, Jon Hovi, for alle hans gode innspill og for at han har stilt opp når jeg har trengt veiledning. En stor takk går også til min familie og samboer for at de alltid har kunne tilby mer støtte enn jeg har vært villig til å ta i mot. En spesiell takk går til Rene, som har overøst meg med viktige erfaringer fra sitt arbeid med masteroppgaven. Til slutt vil jeg takke alle mine medstudenter og ansatte ved ISV for at de hver dag bidrar til et fremragende miljø for statsvitenskapelige studier og debatt.

Antall ord er: 27 772

Innholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| FORORD | 3 |
| INNHOLDSFORTEGNELSE | 4 |
| 1.0 INNLEDNINGSKAPITTEL | 6 |
| 1.1 INNLEDNING | 6 |
| 1.2 PROBLEMSTILLING | 8 |
| 1.3 LITTERATURGJENNOMGANG | 9 |
| 1.4 FREMGANGSMÅTE | 12 |
| 2.0 BAKGRUNNSKAPITTEL | 15 |
| 2.1 INNLEDNING | 15 |
| 2.1.1 DE MEST SENTRALE UTFORDRINGENE | 15 |
| 2.2 FORSKERE TAR ET TIDLIG INITIATIV | 16 |
| 2.3 OPPRETTELSEN AV IPCC OG POLITISERINGEN AV PROSESSEN | 19 |
| 2.4 FREMVEKSTEN AV ET KLIMAREGIME | 20 |
| 2.4.1 SENTRALE UTFORDRINGER UNDER FORHANDLINGENE | 20 |
| 2.4.2 ULIKE OPPFATTELSE OG GRUPPERINGER | 21 |
| 2.4.3 KLIMAKONVENSJONEN | 22 |
| 2.4.4 KYOTO-FORHANDLINGENE | 26 |
| 2.5 KYOTO-PROTOKOLLEN | 27 |
| 2.5.1 NYE FORHANDLINGER GA EN SVAKERE PROTOKOLL | 28 |
| 2.5.2 HVILKEN EFFEKT FÅR KYOTO-PROTOKOLLEN? | 30 |
| 2.5.3 VURDERINGER AV KYOTO-PROTOKOLLEN | 30 |
| 2.6 OPPSUMMERING | 31 |
| 3.0 BARRETTS TILNÆRMING | 33 |
| 3.1 INNLEDNING | 33 |
| 3.2 DEN RÅDENDE TILNÆRMINGEN TIL KLIMAENDRINGER | 34 |
| 3.2.1 BETINGELSER FOR EN EFFEKTIV KLIMAAVTALE | 35 |
| 3.2.2 SVAKHETER VED KYOTO-PROTOKOLLEN | 35 |
| 3.2.3 KYOTOS FØRSTE SKRITT HAR VÆRT ET FEILTRINN | 37 |
| 3.3 BARRETS TILNÆRMING TIL HVORFOR KYOTO-PROTOKOLLEN FIKK MANGE SVAKHETER | 37 |
| 3.3.1 SELVHÅNDEVENDE AVTALER | 39 |
| 3.3.2 MONTREAL VAR FEIL MODELL FOR KYOTO | 40 |
| 3.3.3 AVTALER MÅ ETABLERE ET STRATEGISK FUNDAMENT FOR VIDERE SAMARBEID | 41 |
| 3.3.4 EN STRATEGI FOR ET REALISTISK UTFALL | 42 |
| 3.4 DEN BESTE VEIEN VIDERE TIL ET EFFEKTIVT KLIMAREGIME | 43 |
| 3.4.1 HVILKE MULIGHETER GIR VEIKARTET FRA BALI? | 44 |
| 3.4.2 EN NY TILNÆRMING | 44 |
| 3.4.3 BEHOVET FOR UTVIKLING OG SPREDNING AV NY TEKNOLOGI | 45 |

| | |
|---|----|
| 3.4.4 PROTOKOLLER FOR TEKNOLOGIUTVIKLING OG TEKNOLOGISTANDARER | 46 |
| 3.4.5 DELTAKELSE I ET FREMTIDIG KLIMAREGIME | 47 |
| 3.5 OPPSUMMERING | 48 |
| 4.0 HAAS´ TILNÆRMING | 49 |
| 4.1 INNLEDNING | 49 |
| 4.2 HVORFOR DEN RÅDENDE TILNÆRMINGEN IKKE HAR FUNGERT | 50 |
| 4.2.1 FAKTORER SOM ER VIKTIGE FOR Å ETABLERE ET EFFEKTIVT KLIMAREGIME | 52 |
| 4.2.2 SVAK INSTITUSJONALISERING | 53 |
| 4.2.3 EN VANSKELIG DIPLOMATISK KONTEKST | 54 |
| 4.2.4 POLITISK STYRING AV IPCC | 55 |
| 4.2.5 IPCCs RAPPORTER HAR FÅTT LITE GJENNOMSLAG | 56 |
| 4.2.6 SPESIELLE UTFORDRINGER KNYTTET TIL KLIMAENDRINGER | 57 |
| 4.3 HAAS´ TILNÆRMING TIL HVORFOR KYOTO-PROTOKOLLEN FIKK SÅ MANGE SVAKHETER ...58 | |
| 4.3.1 PÅSTANDEN OM AT SVAK INSTITUSJONALISERING VAR ET BEVISST VALG | 59 |
| 4.3.2 VALG AV FORHANDLINGSARENA | 59 |
| 4.3.3 DELTAKELSE, FORPLIKTELSER OG LEGITIMITET | 61 |
| 4.3.4 SVAK INSTITUSJONALISERING OG MANGEL PÅ POLITISK VILJE | 61 |
| 4.4 DEN BESTE VEIEN VIDERE TIL ET EFFEKTIVT KLIMAREGIME | 62 |
| 4.4.1 TEKNOLOGIUTVIKLING OG POLITISK MOBILISERING | 62 |
| 4.4.2 EN EFFEKTIV FORHANDLINGSARENA | 63 |
| 4.5 OPPSUMMERING | 65 |
| 5.0 SAMMENLIGNING AV BARRETTS OG HAAS´TILNÆRMINGER | 66 |
| 5.1 INNLEDNING | 66 |
| 5.2 ADMINISTRASJONSSKOLEN | 66 |
| 5.2.1 HÅNDHEVINGSSKOLEN | 68 |
| 5.2.2 FELLESTREKK OG MOTSETNINGER | 69 |
| 5.3 MANGLENDE KUNNSKAP ELLER BEVISSTE VALG? | 71 |
| 5.4 SAMMENLIGNING AV BARRETTS OG HAAS´ TILNÆRMINGER | 72 |
| 5.4.1 DELTAKELSE | 72 |
| 5.4.2 DYBDE | 73 |
| 5.4.3 ETTERLEVELSE | 74 |
| 5.4.4 INSTITUSJONER | 75 |
| 5.4.5 FREMTIDIG UTVIKLING | 76 |
| 5.4.6 BETINGELSER OG FORUTSETNINGER FOR EN EFFEKTIV AVTALE | 77 |
| 5.5 HVA BRINGER SAMMENLIGNINGEN AV DISSE PERSPEKTIVENE? | 77 |
| 6.0 AVSLUTNING..... | 79 |
| 6.1 OPPSUMMERING | 79 |
| 6.2 KONKLUSJONER | 80 |
| ETTERORD | 84 |
| KILDELISTE..... | 85 |

1.0 Innledningskapittel

“The pages of history are filled with stories of important and worthy international efforts that took years to triumph, and suffered many setbacks along the way. Some said the superpowers would never limit their nuclear arsenals - but they did. Some said we would never rid the world of smallpox; that we would never join together to take action to fix the ozone hole in the atmosphere. But we did. Likewise, I am confident that world efforts to fight global warming will continue. I am equally confident that the United States will continue to be a leader in this fight. We will not give up. The stakes are too high; the science too decisive; and our planet and children too precious” (Frank E. Loy, leder for USAs delegasjon under COP6, 2000)

1.1 Innledning

Klimaendringer har blitt beskrevet som vår tids største utfordring. Etter nærmere 20 år med klimaforhandlinger og forsøk på å etablere et effektivt klimaregime er det fortsatt langt igjen til en løsning. De globale utslippene av klimagasser har økt formidabelt siden FNs Klimakonvensjon ble fremforhandlet i 1992. Konvensjonen hadde som målsetning at utviklede land skulle “return by the end of the present decade to earlier levels of anthropogenic emissions of carbon dioxide and other gases” og oppfordret partene til, individuelt eller kollektivt, å implementere tiltak som kunne stabilisere utslippene på 1990-nivå. Kyoto-protokollen, som skulle følge opp denne målsetningen, ser heller ikke ut til å frembringe vesentlige utslippsreduksjoner. Og vesentlige utslippsreduksjoner er i følge FNs klimapanel (IPCC) nødvendige dersom verden skal unngå en global oppvarming som kan medføre farlige klimaendringer.

Formålet med denne oppgaven er å forklare hvorfor man så langt ikke har klart å etablere et effektivt klimaregime og hva som vil være den beste veien videre for å kunne realisere dette i nærmeste fremtid. Dette er en formidabel målsetning og jeg har avgrenset den ved å ta utgangspunkt i tilnærmingene til to sentrale teoretikere, henholdsvis Scott Barrett og Peter M. Haas, som tilhører to ulike skoleretninger innenfor studiet av internasjonalt samarbeid. Barrett tilhører håndhevingskolen

(*the enforcement school*), legger stor vekt på håndheving av internasjonale avtaler og mener at det svake klimaregimet kan tilskrives manglende kunnskap. I følge Barrett kunne utfallet av klimaforhandlingene vært langt bedre dersom man hadde trukket de riktige lærdommene fra Montreal-protokollen. Barrett er økonom, men benytter en tilnærming som er godt forankret i statsvitenskapelige litteratur. Den andre sentrale teoretikeren, Haas, tilhører administrasjonsskolen (*the managerial school*), og hevder det svake klimaregimet kan tilskrives bevisste valg. Spesielt er den svake institusjonaliseringen, som Haas hevder gjennomsyrrer hele klimaregimet, et resultat av et bevisst valg. Dersom man hadde villet, kunne man i følge Haas etablert et mer effektivt institusjonelt rammeverk rundt klimaforhandlingene. Haas er statsviter og har skrevet mye om hvordan ulike aktører, som stater og kunnskapsnettverk, har søkt å løse internasjonale miljøproblemer gjennom internasjonalt samarbeid. Grunnen til at jeg har valgt å vektlegge akkurat Barretts og Haas' tilnærming er at de har det til felles at de begge mener at det hadde vært mulig å etablere et mer effektivt klimaregime enn det vi forholder oss til i dag og at begge har klare ideer om hvordan en fremtidig utvikling kan realisere dette.

Denne oppgaven tar form av å være en teoretisk fortolkende case-studie hvor jeg benytter to teoretiske tilnærminger som gir forskjellige forklaringer på den manglende effektiviteten under det eksisterende klimaregimet. Jeg har et spesielt fokus på Kyoto-protokollen som fremstår som klimaregimets mest sentrale komponent. Både Barrett og Haas vektlegger at klimaendringer medfører større politiske og økonomiske utfordringer enn tidligere transnasjonale miljøproblemer som har blitt gjenstand for internasjonalt samarbeid, og betrakter dermed klimaregimet som en type avvikende case. Dette begrenser dermed muligheten til å trekke generelle slutninger basert på denne studien, men det er heller ikke formålet med teoretisk fortolkende case-studier, i følge Andersen (1997:68-73). Det er derimot en målsetning at resultatene fra denne studien kan leses som anbefalinger for fremtidige klimaforhandlinger.

1.2 Problemstilling

Oppgaven tar utgangspunkt i at det i) er et gode å løse klimaproblemet og ii) at dette fordrer etablering av et effektivt klimaregime¹. Med dette utgangspunktet søker jeg å belyse hvorfor internasjonalt samarbeid på dette viktige området ikke har vært mer vellykket og hva som eventuelt kan gjøres for å bedre forutsetningene for et slikt samarbeid i fremtiden. Hovedproblemstillingen i oppgaven er som følger:

Hvorfor fikk Kyoto-protokollen så mange svakheter, hva kunne blitt gjort annerledes og hva er den beste veien videre til et effektivt klimaregime?

Barretts og Haas' tilnærminger belyser denne problemstillingen ut ifra forskjellige teoretiske ståsteder. Ved å kombinere deres tilnærminger er det mulig å få frem aspekter som ikke ville blitt belyst med bare den ene tilnærmingen. Det er videre en målsetning i oppgaven å kunne sammenligne tilnærmingene for å se om de kan utfylle hverandre, og dermed gi en bredere forståelse av hva som har hindret fremveksten av et effektivt klimaregime, da dette kan ha en innvirkning på hva som bør vektlegges under fremtidige klimaforhandlinger. Dette er en instrumentell målsetning: ut fra premissene jeg har satt for oppgaven gjennomfører jeg en fortolkende analyse ved hjelp av to teoretiske perspektiver og resultatene kan leses som anbefalinger for fremtidige internasjonale klimaforhandlinger. For selv om det utvilsomt har en verdi å rendyrke én teoretisk tilnærming for bedre å belyse noen få sentrale momenter, vil en sammenligning allikevel være i tråd med både Barretts og Haas' eksplisitte målsetninger om at deres tilnærminger skal være anvendelige for sentrale aktører under fremforhandlingen av et effektivt klimaregime. Da er rendyrking av kun én tilnærming ikke nødvendigvis like hensiktsmessig.

¹ Krasner (1985) definerer internasjonale regimer som "principles, norms, rules, and decision-making procedures". Videre skriver han: "Regimes are an interesting and important limitation to the concept of anarchy in the international system. While there may be no overarching global authority or government, the anarchical nature of the system is often mitigated by nations following and abiding by regularized and widely accepted series of regimes that allow for some level of continuity and stability in their relations. While the concept of regimes is thus broad, like global governance, the word is also commonly used to refer more narrowly to the work associated with specific international agreements" (Krasner sitert i Speth og Haas 2006:83-84). Et effektivt klimaregime vil lede til en vesentlig reduksjon av de globale utslippene av klimagasser for å unngå farlige klimaendringer. Dette kommenterer jeg nærmere i kapitlene 2, 3 og 4.

1.3 Litteraturgjennomgang

Denne oppgaven omhandler temaet internasjonalt klimasamarbeid, og har et hovedfokus på Kyoto-protokollen. Litteraturen om internasjonalt miljøsamarbeid er meget omfattende, og jeg kommer ikke til å gi en utførlig gjennomgang av den her. Hensikten med denne litteraturgjennomgangen er snarere å vise hvor min studie passer inn i forhold til den eksisterende litteraturen på feltet og hvordan den eventuelt kan frembringe noe nytt. Det er forholdsvis bred enighet i litteraturen om at Kyoto-protokollen slik den er i dag ikke bidrar vesentlig til etableringen av et effektivt klimaregime. Men studier av Kyoto-protokollen kan allikevel deles inn i to hovedgrupper. En gruppe består av studier som mener Kyoto-protokollen representerer en feilslått tilnærming til problemet (for eksempel Barrett 2003; Victor 2006; Haas 2008; McKibbin & Wilcoxon 2002; Nordhaus 2001). Den andre omfatter studier hvor Kyoto-protokollen anses som et viktig skritt på veien mot et mer effektivt klimaregime, og/eller gir en slags oversikt over Kyoto-forhandlingene og hvilken effekt dette får for de globale utslippene av klimagasser (for eksempel Bøhringer 2003; Grubb m.fl. 1999; Babiker m.fl. 2002). Både Barretts og Haas tilnærminger kan plasseres i den første gruppen og dette er som nevnt innledningsvis en viktig grunn til hvorfor jeg har valgt å basere store deler av oppgaven på akkurat deres tilnærminger. Det er videre mulig å gjøre en inndeling av litteraturen basert på hvordan ulike bidragsytere stiller seg til problemer knyttet til etterlevelse av internasjonale miljøavtaler. Her tilhører Barrett og Haas to forskjellige skoleretninger, henholdsvis håndhevingsskolen og administrasjonsskolen, som i litteraturen tradisjonelt har blitt beskrevet som rivaliserende og gjensidig utelukkende. Hovi og Aakre (2009) kombinerer allikevel perspektiver fra de to skoleretningene og kan vise til noen interessante funn. Ved å sammenligne Barretts og Haas' tilnærminger håper jeg å kunne gjøre noe tilsvarende og dermed kanskje bringe noe nytt til feltet. Etter hva jeg kjenner til har en slik sammenligning av Barretts og Haas' tilnærminger ikke blitt gjort tidligere.

Barretts og Haas' tilnærminger har vært retningsgivende for hva jeg har valgt å vektlegge i bakgrunnskapittelet, hvor jeg blant annet beskriver forhandlingene som ledet frem til henholdsvis Klimakonvensjonen og Kyoto-protokollen. Her baserer jeg fremstillingen hovedsakelig på gjengivelser av henholdsvis Bodansky (1993) og Grubb m.fl. (1999). Bodansky var selv til stede under arbeidet med Klimakonvensjonen og blir hyppig referert i litteratur som omhandler dette temaet. Det samme gjelder for Grubb m.fl. (1999) og Barrett (2003) i henhold til Kyoto-protokollen. Jeg anser dem derfor for å være gode kilder til det som på mange måter har vært en politisk ladet prosess og et omstridt tema. Falkner (2008) trekker også mange av de samme slutningene som Bodansky og Grubb m.fl. enda han først og fremst analyserer hvordan ikke-statlige aktører har forsøkt å påvirke klimaforhandlingene til sin fordel. Jeg har også supplert fremstillingen med bidrag fra blant annet Babiker m.fl.(2002), Barrett (2003), Bøhringer (2003), Haas & McGabe (2001) og Hovi (2009) hvor dette har vært relevant og nødvendig for å få frem aspekter ved klimaforhandlingene som er helt sentrale i forhold til problemstillingen. Det gjelder spesielt den politiske styringen av IPCC (Haas & McGabe 2001) og tidlige tegn på at utslippsreduksjoner var feil tilnærming i forkant av COP1 i Berlin (Barrett 2003). Analysekapitlene baserer seg stort sett på bidrag fra Barrett og Haas ettersom det er deres tilnærminger som er utgangspunktet for analysene. Barrett har skrevet en rekke artikler hvor han diskuterer hvordan en kan oppnå et effektivt klimasamarbeid og han regnes som en sentral teoretiker på dette feltet. Han fokuserer på deltakelse, dybde og håndheving som kriterier for en effektiv klimaavtale. I boken "*Environment and Statecraft*" (2003) utvikler han en teori for hvordan forhandlere kan gå frem strategisk for å utvikle effektive internasjonale miljøavtaler. Den bygger på flere av hans tidligere arbeider og er helt sentral i kapittel 3 hvor Barretts tilnærming presenteres. Barrett var selv til stede under Kyoto-forhandlingene og etterspurte et fokus på håndhevingsmekanismer. Det gir muligens hans tilnærming en ekstra tyngde? David Victor (1998, 2006) har også skrevet viktige bidrag når det gjelder regimeeffektivitet innenfor internasjonalt miljø samarbeid. Victor kritiserer blant annet det han omtaler som "den generelle modellen" for internasjonalt

miljøsamarbeid for ikke å lede til annet enn overfladiske avtaler og som derfor ikke bidrar til å løse problemene de var ment å håndtere. Haas (2008) bygger mye av sin kritikk av klimaregimet, og hvordan det kan gjøres mer effektivt, på Victors bidrag. Haas (2001, 2004, 2008) er videre opptatt av institusjonelle aspekter han mener er viktige for blant annet å legge til rette for utviklingen av et effektivt klimaregime. Haas kan nok ikke regnes som en like sentral teoretiker som Barrett, men han har i en årrekke skrevet omfattende om miljø og klimasamarbeid og er en anerkjent og sitert forsker på dette feltet. Når det gjelder motsetningen mellom håndhevingsskolen og administrasjonsskolen, som jeg behandler i kapittel 5, refererer jeg fra to klassiske bidrag om hovedpunktene innenfor de to ulike skoleretningene. Det er Downs, Roche & Barsooms artikkel "*Is the good news about compliance good news about cooperation*" (1996) og Chayes & Chayes artikkel "*On Compliance*" (1993). Jeg henviser her også til en artikkel av Hovi og Aakre (2009) som i likhet med meg ønsker å kombinere de to tilnærmingene for å se om det kan frembringe en ny forståelse av internasjonalt klimasamarbeid.

Temaet for denne oppgaven er som nevnt effektivt klimasamarbeid, og har et hovedfokus på Kyoto-protokollen. Både Barretts og Haas' tilnærminger anser stater som de mest sentrale aktørene, og det er naturlig i denne sammenhengen ettersom det bare er stater som kan inngå en internasjonal avtale. Haas (2001, 2008) vektlegger imidlertid også betydningen av andre aktører. Dette kommenterer jeg nærmere når jeg presenterer Haas' tilnærming i kapittel 4. Det er selvsagt flere aspekter som kan påvirke regimeeffektivitet, men som ikke kan få en sentral plass i denne oppgaven. Her kan nevnes ikke-statlige aktørers rolle og påvirkning (Speth og Haas 2006; Falkner 2008), USAs og EUs betydningen og lederskap under klimaforhandlingene (Andresen & Agrawala 1999, 2002; Grubb m.fl. 1999; Schreurs & Tiberghien 2007), og sekretariatets rolle og betydning for et regime (Underdal 2002). Når det gjelder

verker som tar for seg regimeeffektivitet² mer generelt kan jeg her trekke frem sentrale bidragsyttere som Young (1999), Victor m.fl.(1998), Miles m.fl.(2002), Sprinz & Helm (1999) og Hovi, Sprinz og Underdal (2003)³ for å nevne noen. Dette er temaer som jeg berører, men som i seg selv er grunnlag for egne studier. Ettersom oppgaven tar utgangspunkt i Barretts og Haas' tilnærminger er det hva de vektlegger som viktige betingelser og forutsetninger for utviklingen av et effektivt klimaregime som har blitt utslagsgivende for hva jeg fokuserer på i denne oppgaven.

1.4 Fremgangsmåte

Det jeg har gjort i denne oppgaven er å analysere sekundærlitteratur samt primærlitteratur som uttrykker intensjoner, forhandlingsposisjoner og generelle utfordringer knyttet til klimaendringer og klimaforhandlingene, og vurdert dette materialet i lys av Barretts og Haas' tilnærminger. Fremgangsmåten jeg har benyttet i arbeidet med denne oppgaven kan nok derfor best betegnes som en form for dokumentanalyse⁴. Kildematerialet er, som litteraturgjennomgangen har vist, ulike typer av dokumentasjon av prosessen som ledet til fremforhandlingen av FNs Klimakonvensjon, forløpet under de videre klimaforhandlingene, opprettelsen av FNs Klimapanel (IPCC), Kyoto-protokollen, og forhandlingsmøtene mellom partene (COP). Primærkildene jeg har brukt er blant annet Klimakonvensjonen (1992) og Kyoto-protokollen (1997). De fleste bidragene er imidlertid vurderinger av klimaregimet som må betraktes som sekundærlitteratur. Denne distinksjonen er viktig

² Hvilke betingelser som er nødvendige og tilstrekkelige for at et regime skal betegnes som effektivt er et omstridt tema i litteraturen. Barrett mener et klimaregime må sikre bred deltakelse og dype forpliktelser som faktisk etterleves dersom det skal fremstå som effektivt (kap. 3). Speth & Haas skriver at et effektivt regime kjennetegnes ved at det beskytter de miljøområdene det er ment å beskytte (kap. 4).

³ I denne artikkelen behandler forfatterne "The Oslo-Potsdam Solution to Measuring Regime Effectiveness" hvor de anvender en formel for å se på forholdet mellom hva som ville vært situasjonen uten et regime, et regimes faktiske effekt og hva som regnes som et kollektivt optimalt utfall.

⁴ En dokumentanalyse kan beskrives på følgende måte: "Man leser et skriftlig materiale, og gjør bruk av det i analyse og rapport i den grad man finner at det er med på å kaste lys over ens problemstilling. Men i en snevrere forstand er dokumentanalyse en metode der man gir visse tekster status av kilde eller data for selve undersøkelsen, på samme måte som feltnotater, intervjuutskrifter og lignende data" (Repstad 1993:79).

fordi sekundærkilder må leses med et ekstra kritisk blikk i forhold til opphavs-situasjonen (Holme og Solvang 1991). Oppgaven bygger nesten utelukkende på bøker og artikler, altså foreliggende dokumenter, skrevet av anerkjente akademikere. Dette er studier som omhandler det samme temaet, og ofte med lignende problemstillinger, som jeg fokuserer på i min oppgave. Fordelene ved å benytte seg av foreliggende dokumenter er at dette er en form for data som er varig, håndfast og lett tilgjengelig, det er ikke et resultat av ens eget forskningsopplegg, det inneholder eksakt informasjon om navn og referanser, og det dekker generelt et bredt felt. Svakheten er imidlertid at det kan foreligge skjevheter både i forhold til utvalget man selv gjør og i fremstillingen av et saksforhold i de enkelte dokumentene (Yin 2003:86). Min egen tolkning av dokumentene kan også bidra til en feilaktig eller mangelfull fremstilling. Men når det gjelder svakhete ved denne fremgangsmåten så søker min studie ikke å fremstille en tilnærming som en "sannhet", eller å bekrefte en fremsatt hypotese. Jeg forsøker ikke å underbygge kun én tilnærming, men belyser to til dels motstridende tilnærminger som vektlegger ulike aspekter for å forklare hvorfor det ikke har blitt etablert et effektivt klimaregime og hva som er den beste veien videre for å realisere dette. Dermed er risikoen for en skjev fremstilling noe mindre. Men det utelukker ikke at de enkelte bidragene kan være preget av skjev fremstilling. Dette har jeg allikevel forsøkt å unngå ved å benytte flere uavhengige kilder under fremstillingen av blant annet klimaforhandlingene i bakgrunnskapittelet, som Bodansky (1993), Grubb m.fl. (1999), Barrett (2003) og Falkner (2008). Valg av kilder har hovedsakelig blitt styrt ut ifra problemstillingen. Barretts og Haas' tilnærminger har også fungert som en fruktbar avgrensning stilt ovenfor en omfattende litteratur om internasjonalt miljøsamarbeid.

Når det gjelder bruk av teori og metode i denne oppgaven blir de sentrale teoretiske rammeverkene for denne oppgaven først skikkelig presentert ved fremstillingen av Barretts og Haas' tilnærminger i analysekapitlene. Men det kan her legges til at utvelgingen av empirien i bakgrunnskapittelet er basert på analytiske og teoretiske

forutsetninger (slik det alltid vil være, i følge Andersen (1997:64)), som følger av problemstillingen og Barretts og Haas' tilnærminger. Jeg bruker deres ulike teoretiske innfallsvinkler, også i bakgrunnskapittelet, i håp om å belyse aspekter som ellers ikke ville blitt vektlagt med bare en av tilnærmingene. Teoriene er viktige analytiske redskaper for bedre å kunne forstå og forklare hvorfor det så langt ikke har blitt etablert et effektivt klimaregime. Teorier og begreper bidrar også til å organisere empirien til en sammenhengende historie, i følge Andersen (1997:69). Barretts og Haas' teoretiske tilnærminger bidrar her med to ulike historier som vektlegger henholdsvis *manglende kunnskap* og *bevisste valg* som overgripende forklaringer på klimaregimets manglende effektivitet. Graham Allison's klassiske studie av Cuba krisen (1969), en teoretisk fortolkende case-studie som bidrog til å skape større bevissthet om mangfoldige tolkningsmuligheter (Andersen 1997: 70), kan her nevnes som en viktig inspirasjonskilde for denne oppgaven.

1.5 Oppgavens struktur

Dette innledningskapittelet har presentert oppgaven og dens forutsetninger i korte trekk. Hensikten med bakgrunnskapittelet er så å belyse noen viktige sider av klimaforhandlingene og forsøkene på å etablere et effektivt klimaregime. Dette utgjør bakgrunnen for problemstillingen som blir belyst i analysekapitlene og er etter min mening helt avgjørende for å plassere Barretts og Haas' tilnærminger i en meningsfull kontekst. Det første analysekapittelet, kapittel 3, presenterer Barretts tilnærming. Det andre analysekapittelet, kapittel 4, presenterer Haas' tilnærming. Det tredje og siste analysekapittelet, kapittel 5, presenterer de ulike skoleretningene de to tilnærmingene springer ut av. Ved å sammenligne de to tilnærmingene forsøker jeg så å belyse hvordan de kan utfylle hverandre for bedre å forstå og forklare hvorfor det ikke har blitt etablert et effektivt klimaregime og hva som er den beste veien videre i henhold til Barretts og Haas' tilnærminger. Helt til slutt følger et kort avslutningskapittel hvor jeg presenterer oppgavens funn og trekker noen konklusjoner.

2.0 Bakgrunnskapittel

”It is very likely that greenhouse gas forcing has been the dominant cause of the observed warming of globally averaged temperatures in the last 50 years” (IPCC).

2.1 Innledning

Dette bakgrunnskapittelet gir en oversikt over hvordan klimaendringer ble løftet opp på den internasjonale agendaen, forløpet under de påfølgende klimaforhandlingene og hva som har vært og fortsatt er de mest sentrale vitenskapelige, politiske og økonomiske utfordringene. Første del viser hvordan klimaendringer først ble satt på den politiske dagsorden av forskningsmiljøer og hvordan nasjonale myndigheter etter hvert ønsket kontroll over forhandlingsprosessen da de politiske og økonomiske kostnadene ble fremtredende. Så følger en gjennomgang av forhandlingene frem mot FNs Klimakonvensjon. Her skisserer jeg noen av de sentrale utfordringene de internasjonale klimaforhandlingene har stått ovenfor og som fortsatt er aktuelle for de pågående klimaforhandlinger. Klimakonvensjonen etablerte også et rammeverk for Kyoto-protokollen som jeg kommenterer i kapittelets siste del. Men først innleder jeg kort om de mest sentrale vitenskapelige, politiske og økonomiske utfordringene knyttet til klimaendringer.

2.1.1 De mest sentrale utfordringene

Jordens klima påvirkes av mange faktorer som samlet sett utgjør et svært komplekst klimasystem. De siste femti årene har et økende antall vitenskapelige studier produsert data til alt mer avanserte modeller for bedre å forstå hva som påvirker jordens klima. Men kunnskapen er fortsatt noe usikker og ufullstendig. Det har ført til diskusjoner om den registrerte økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen, omtrent 0,6 grader Celsius siden den industrielle revolusjonen, virkelig skyldes menneskelig påvirkning, eller om det helt enkelt skyldes naturlig variasjon. Det er imidlertid nå bare modeller som inkluderer effekten av menneskeskapte utslipp av

klimagasser, som kan gi en nøyaktig gjengivelse av den siste tidens utviklinger innenfor klimasystemet. Det at ni av de ti varmeste årene som noensinne har blitt registrert har forekommet i løpet av det siste tiåret tyder også på at vi nå faktisk står ovenfor en global oppvarming som drives frem av menneskeskapt utslipp av klimagasser (Borroughs 2007). Dette ble da også slått fast i den fjerde sluttrapporten fra FNs klimapanel (IPPC): “It is very likely that greenhouse gas forcing has been the dominant cause of the observed warming of globally averaged temperatures in the last 50 years” (IPPC 2007). Ved siden av den usikkerheten som har vært knyttet til det vitenskapelige grunnlaget, er det også en del andre trekk ved klimaendringer som gjør det utfordrende både politisk og økonomisk å etablere et effektivt regime for å håndtere problemet. Jordens klimasystem kan betegnes som et globalt kollektivt gode. Alle stater har en interesse av å opprettholde det, ettersom selv mindre endringer kan få store konsekvenser. Det vil imidlertid være sterke insentiver til å være gratispassasjer ettersom alle vil nyte godt av at det opprettholdes, også de som selv ikke bidrar (Barrett 2007a:1; Bøhringer 2003:452). Effektene av klimaendringer er også veldig ulike, både mellom stater og innenfor stater (Smit & Wandel 2006). Grovt sett kan man allikevel si at det er stater i det globale sør, med svak økonomi og liten politisk innflytelse internasjonalt, som rammes hardest (Haas 2008:2). Dette gir både et stort insentivproblem, ettersom en del stater faktisk kan forvente positive effekter av klimaendringer, og et stort forhandlingsproblem, ettersom andre stater kan forvente direkte, negative økonomiske effekter av mulige klimatiltak (blant annet OPEC), og fordi de som kanskje har størst interesse av at det etableres et effektivt klimaregime er stater med liten politiske innflytelse internasjonalt (Haas 2008:2; Victor 2006:92-94).

2.2 Forskere tar et tidlig initiativ

De første vitenskapelige studiene som påviste en forbindelse mellom globale klimaendringer, i form av økende temperaturer, og utslipp av karbondioksid kom allerede på begynnelsen av 1800-tallet. Men reliable funn som tydet på at verden nå var inne i en lengre periode med fremtredende global oppvarming kom først mot

slutten av 1950-tallet (Falkner 2008:100). Kyoto-protokollen bygger således på et vitenskapelig fundament som ble påbegynt allerede i 1957 gjennom markeringen av ”International Geophysical Year”. Markeringen førte til dannelsen av et vitenskapelig nettverk som gjennomførte undersøkelser og observasjoner som teorier om global oppvarming har blitt basert på og testet oppimot (Grubb m.fl. 1999:4). Fra 1960-tallet ble dette arbeidet fulgt opp av internasjonale organisasjoner og programmer som har forsøkt å skape en bedre forståelse av klodens vær og klima. Verdens Meteorologiske Organisasjon (WMO), FNs Miljøprogram (UNEP) og International Council of Scientific Unions (ICSU) ble etter hvert sentrale aktører som mobiliserte vitenskapelige miljøer omkring forskning på klimaendringer. Gjentatte perioder med ekstrem tørke i Sahel- regionen i Afrika på 1970-tallet bidrog også til å endre vitenskapelige miljøers fokus mot studier av mulige menneskeskapte klimaendringer (Haas og McCabe 2001:326). FNs generalsekretær var tilstrekkelig bekymret til å nevne muligheten for en ”catastrophic warming effect” i sin rapport om det globale miljøet i 1970 (Grubb m.fl. 1999: 4). Det nye fokuset på global oppvarming ledet da WMO til å arrangere den første World Climate Conference (1979) og til å opprette Verdens klimaprogram (WCP), som skulle legge til rette for datainnsamling og koordinering av forskning på klimaendringer på nasjonalt nivå (Haas og McCabe 2001:326; Grubb m.fl. 1999:4). Utover på 1980-tallet initierte og sponset WMO, UNEP og ICSU en rekke studier av klimagassers virkning på den globale temperaturen. Den første rapporten som slo fast at utslipp av klimagasser ville føre til en global oppvarming til et nivå ikke tidligere opplevd i menneskets historie, ble presentert under en konferanse i Villach i 1985. Rapporten ble publisert av WMO som en WCP-rapport for å øke dens gjennomslagskraft blant verdens regjeringer. Den anbefalte økte bevilgninger til utarbeidelsen av brede strategier for hvordan man kunne tilpasse seg, eller forhindre de forventede klimaendringene som følge av global oppvarming (Haas og McCabe: 330; Weart 2003). Arbeidet med rapporten førte til opprettelsen av et nettverk av forskere kjent som “the Villach Group”. De hadde et ønske om å utvikle mer robuste modeller for å forstå og muligens utsette eller unngå de forespeilede klimaendringene og samtidig opprettholde det moment som var skapt

innenfor internasjonale institusjoner etter Villach-konferansen i 1985. I løpet av 1987 arrangerte de en ny konferanse i Villach hvor det ble diskutert hvilke effekter klimaendringer kunne ha på verdens regioner og hvilke tekniske, finansielle og administrative institusjoner som burde opprettes for å begrense eller tilpasse seg disse. Dette arbeidet ble fulgt opp med en ny konferanse i Bellagio samme året, hvor det blant annet ble utarbeidet et mål for hvor mye temperaturstigning som var holdbart uten for store konsekvenser for havnivå og økosystemer. Denne tilnærmingen fikk et gjennomslag under Toronto-konferansen i 1988, hvor det ble foreslått at regjeringer skulle kutte sine CO2 utslipp med 20 prosent innen 2005. Noen av Villach-gruppens sentrale medlemmer hadde stått bak dette forslaget. Det ble ansett for å være både økonomisk og politisk gjennomførbart samtidig som det var et viktig første skritt på veien mot et kutt på 50 prosent i løpet av det 21. århundre. En reduksjon på 50 prosent ble da ansett som nødvendig for å holde oppvarmingen innenfor rammene av hva som var holdbart når det gjelder effekten på havnivå og økosystemer (Haas & McCabe 2001:332). Forslaget om prosentbaserte utslippskutt ble spredt internasjonalt og flere stater fulgte opp med å sette nasjonale utslippsmål⁵. Østerrike, Danmark, Italia og Luxembourg var blant dem som lovet å redusere sine utslipp med 20 prosent innen 2005 (Barrett 2003:367). Men den vellykkede mobiliseringen innenfor forskningsmiljøene fikk raskt et politisk tilbakeslag. Ettersom kostnadene ved utslippskutt begynte å gjøre seg gjeldende ønsket flere regjeringer å ta tilbake kontrollen over en prosess som kunne få store økonomiske og politiske konsekvenser. Særlig USA og en del europeiske stater ønsket institusjoner hvor de bedre kunne kontrollere den politiske agendaen og begrense den innflytelsen UNEP og aktivistiske forskere hadde utøvd. En mellomstatlig organisasjon ville kunne fylle en slik rolle (Haas & McCabe 2001:332).

⁵ Danmark, Tyskland, Finland, Sveits, Nederland, Storbritannia, Italia, Østerrike og New Zealand (Barrett 2003: 367).

2.3 Opprettelsen av IPCC og politiseringen av prosessen

Det var opprinnelig UNEP og WMO som tok initiativet til å etablere en kordinert vitenskapelig vurdering av klimaendringer. De gikk inn for å etablere IPCC for å gi policyutviklere kontinuerlige oppdateringer på hva som skjedde på forskningsfronten i forhold til klimaendringer. IPCCs arbeid skulle organiseres innenfor tre arbeidsgrupper hvor Arbeidsgruppe I tar for seg forskningen på klimaendringer/det vitenskapelige grunnlaget, Arbeidsgruppe II ser på mulige påvirkninger av klimaendringer og hvordan effektene kan tilpasses, begrenses, eller unngås og Arbeidsgruppe III behandler sosiale og økonomiske dimensjoner ved klimaendringer (Oberhur & Ott 1999:3-12). Men en FN-resolusjon i november 1988 la til rette for at ekspertene i IPCCs arbeidsgrupper kan utpekes av nasjonale myndigheter. Dermed mistet UNEP og WMO mye av sin innflytelse og muligheten til å sette agendaen innenfor de kommende klimaforhandlingene. De fremste posisjonene, spesielt i Arbeidsgruppe III, ble etter hvert besatt av høyere embetsmenn fra nasjonale departementer (Haas & McCabe 2001:333). Følgene av dette er det delte meninger om. Falkner (2008) skriver:

Being an intergovernmental body, the IPCC has developed a reputation for the world's most authoritative assessments of climate-related research. Its work follows scientific review procedures but its conclusions are agreed by delegates that include the political representatives of member states. The assessments thus represent a broad scientific consensus but the wording of the summary reports is politically negotiated. Even so, the IPCC has managed to gain legitimacy as a review mechanism with an important signal function for climate politics (Falkner 2008:101).

Haas og McGabe (2001) mener imidlertid dette svekker IPCCs legitimitet og at den politiske styringen av IPCC markerer overgangen fra det som til da hadde vært en forskerdrevet prosess til hva som skulle bli en alt mer politisert prosess. Dette mener de kom tydelig frem under den andre Klimakonferansen (WCC2) mot slutten av 1990, da deklarasjonen på ministernivå distanserte seg klart fra den mer aktivistiske forskningsrapporten den i utgangspunktet skulle være basert på (Haas & McCabe 2001:333).

2.4 Fremveksten av et klimaregime

Mot slutten av 1980-tallet begynte det å danne seg en konsensus blant forskere og beslutningstakere om at problemene tilknyttet klimaendringer burde behandles innenfor rammene av en bindende konvensjon. Valget stod hovedsakelig mellom et omfattende rammeverk med tilknyttede protokoller for beskyttelsen av atmosfæren, eller en smalere konvensjon rettet direkte mot klimaendringer. På en konferanse i Ottawa (1989) ble fokuset rettet mot det siste alternativet og Wien-konvensjonen om Ozon ble trukket frem som en mulig modell. Men det var fortsatt uenighet om hvordan denne prosessen skulle drives fremover. De fleste industrialiserte landene ønsket en fortsettelse av IPCC-sporet mens utviklingsland oppfattet klimaendringer like mye i et utviklingsperspektiv som i et miljøperspektiv og ville legge det under FNs Generalforsamling hvor de mente de ville få større gjennomslag for sitt syn. Denne tilnærmingen vant til slutt frem. Under Generalforsamlingens 44. sesjon ble det slått fast at “the General Assembly was the appropriate forum for concerted political action on global environmental problems” (G.A Res. 44/207, sitert i Bodansky 1993:74). Det ble videre opprettet en egen mellomstatlig forhandlingskomité (INC) ved FN resolusjon 45/212 (21 desember 1990) og den ble lagt under Generalforsamlingens kontroll (Bodansky 1993:471-74). FN-mandatet som ble gitt var å utarbeide “an effective framework convention on climate change, containing appropriate commitments” (Bodansky 1993:493).

2.4.1 Sentrale utfordringer under forhandlingene

Da forhandlingene tok til ble det raskt klart at man stod overfor store utfordringer. Allerede på dette tidlige stadiet ble det bemerket at en klimakonvensjon ville være mer omfattende og få større konsekvenser enn tidligere internasjonale miljøavtaler. Det ble spesielt henvist til den betydningen fossilt brensel har for verdensøkonomien og at en klimakonvensjon derfor kunne få et stort økonomisk og sosialt nedslagsfelt. Usikkerhet knyttet til både tiltak og effekter av fremtidige klimaendringer gjorde også stater mer tilbakeholdne i forhandlingene enn hva som først var forventet. Verdens

stater hadde bidratt til klimaendringene i svært ulik grad og ville videre bli rammet svært ulikt. Noen ville kunne forvente mulige gevinster av et varmere klima, mens andre hadde forventninger om at ulike klimatiltak kunne ramme deres interesser direkte. At nesten samtlige av verdens stater deltok i forhandlingene, noe som i utgangspunktet var ønskelig gitt problemets globale omfang, ville sannsynligvis også gjøre det vanskeligere å komme frem til en avtale. På toppen av dette var det satt av svært liten tid til forhandlingene, rundt 18 måneder, som skulle resultere i en konvensjon som kunne presenteres på FNs planlagte klima og utviklingskonferanse i Rio i 1992 (Bodansky 1993:475-477). Det som skulle vise seg å bli blant de største utfordringene var at forhandlingene måtte ta hensyn til ikke bare nord-nord motsetninger, men også nord-sør og sør-sør motsetninger. Blant de rike OECD landene var det størst uenighet i forhold til utslippsmål og tidsplaner for utslippsreduksjoner av drivhusgasser. Her var EF en sterk pådriver for å stabilisere utslippene av klimagasser på 1990-nivå innen 2005, mens USA gikk sterkt imot. Dette skyldes delvis at USA antok at deres utslippsreduksjoner ville bli svært kostbare, mens fremtredende europeiske stater som Tyskland og Storbritannia hadde økonomiske og strategiske fordeler av en overgang fra kull (som gir store utslipp) til naturgass (som medfører langt lavere utslipp). Det var også ulike oppfatninger om skattleggings- og reguleringstiltak. Dette ble tydeligere ettersom representanter fra energi- og samferdselsdepartementer ble klar over mulige implikasjoner av tiltakene og ettersom industrisektorer også begynte å mobilisere mot strenge klimatiltak (Bodansky 1993:478; Falkner 2008).

2.4.2 Ulike oppfattelser og grupperinger

Mens landene i nord så utfordringene i forhold til klimaendringer først og fremst i et miljøperspektiv vektla landene i sør et klart utviklingsperspektiv. De var opptatt av at en klimakonvensjon ikke skulle begrense deres rett til utvikling. Motsetning mellom nord og sør dreide seg da hovedsakelig om finansieringen av klimatiltak og tilpasning. Dersom utviklingslandene skulle begrense sine utslipp var det deres

oppfatning at de industrialiserte landene burde betale for det ettersom de var historisk ansvarlige. OECD landene var enige i at de skulle hjelpe til med finansieringen, men på grunnlag av at de var bedre rustet til å gjøre det og ikke på grunn av en henvisning til historisk rettferdighet (Grubb m.fl. 1999:38). Samtidig krevde industrilandene at utviklingsland skulle følge opp med nøye rapportering og forbedring av mulige karbon-reservoarer. Motsetning minnet om 1970-tallets forhandling om en Ny økonomisk verdensordning og utviklingslandene la opp til tøffe forhandlinger (Bodansky 1993:480). Men utviklingslandene hadde problemer med å fremstå som en samlet blokk. Det utkrystalliserte seg etter hvert tre hovedgrupper bestående av semi-industrialiserte land, olje-produserende stater og en allianse av små øy-stater (AOISI). De store semi-industrialiserte landene som Kina, India og Brasil vektla fokuset på utvikling og historisk rettferdighet. De ønsket en begrenset konvensjon og var skeptiske til OECD-landenes krav om rapportering og andre tiltak de mente kunne komme i konflikt med deres rett til utvikling. Dette representerte en mellomposisjon i forhold til de olje-produserende statene på den ene siden, som stilte spørsmål ved behovet for klimatiltak og som stilte seg svært kritisk til stabiliseringsmålet, og AOISI som støttet opp om EFs stabiliseringsmål og behovet for sterke institusjoner og implementeringsmekanismer. I tillegg var det enkelte land som ville inkludere referanser til risiko for ørkenspredning og tørke og land med store skogsarealer som ikke så seg tjent med at skog ble skilt ut som et spesielt karbon-reservoar (Bodansky 1993:481).

2.4.3 Klimakonvensjonen

Motsetningene påvirket utformingen av den endelige avtaleteksten. Mandatet fra FNs generalforsamling hadde ført til en diskusjon om hvorvidt det kun skulle utarbeides et rammeverk for fremtidige tiltak eller en mer substansiell konvensjon med konkrete forpliktelser for partene. FNs klimakonvensjon ble noe midt imellom. Den la til rette for opprettelsen av komiteer for vitenskapelige vurdering og implementering, rapportering og gjennomgang av nivået av drivhusgasser og finansiell og teknisk

assistanse for å lette implementering. Den var mer omfattende enn ozon-konvensjonen, men klart dårligere enn Montreal-protokollen (Bodansky 1993: 496). Ettersom USA motsatte seg spesifisering av utslippsmål ble den endelige teksten til FNs klimakonvensjon (UNFCCC) utarbeidet uten noen henvisning til konkrete utslippsmål for noen av de 150 landene som signerte konvensjonen i juni 1992. Konvensjonens artikkel 4 uttrykker kun at det ville være ønskelig om utviklede land “return by the end of the present decade to earlier levels of anthropogenic emissions of carbon dioxide and other gases” og oppfordrer videre alle parter, individuelt eller kollektivt, til å implementere tiltak som kan stabilisere utslippene på 1990-nivå (Barrett 2003:369). Det var blitt knyttet store forventninger til Klimakonvensjonen. Etter suksessen med Montreal-protokollen var det de som håpet at også denne konvensjonen kunne gå lengre enn tidligere internasjonale miljøavtaler. I forkant av forhandlingene ble det listet opp fem særlig viktige kriterier som måtte oppfylles for at konvensjonen skulle anses som vellykket. Først og fremst måtte den være politisk akseptabel for et stort antall stater ettersom klimaendringer ble oppfattet som et globalt problem. Dette ble oppnådd ved å unngå å sette konkrete utslippsmål innenfor gitte tidsrammer ovenfor industrialiserte stater, som USA gikk sterkt imot, og ved å begrense forpliktelsene ovenfor utviklingsland som også skulle sikres teknisk og finansiell assistanse. Dette oppfyller også langt på vei kriteriet om at avtalen måtte være rettferdig, i den forstand at det måtte tas spesielle hensyn til utviklingsland og deres rett til utvikling. Et tredje kriterium var at avtalen skulle baseres på hensynet til kostnadseffektivitet, hvilket den gjør ved å åpne for at stater individuelt eller i fellesskap skal kunne finne frem til tiltak som sikrer de mest kostnadseffektive utslippsreduksjonene. Den oppfyller videre visse aspekter når det gjelder det fjerde kriteriet knyttet til fleksibilitet og det femte kriteriet knyttet til grunnlaget for videre arbeid. Partene gis anledning til å opprette nødvendige komiteer og tillegg til konvensjonen, til å utarbeide nasjonale strategier og mål for utslippsreduksjoner og til å styrke vitenskapelig samarbeid. Men konvensjonen hadde også en rekke mangler som ville kunne forsinke arbeidet. Den fastsatte ikke et basisår som utslippsreduksjoner kunne måles opp imot, eller noen konkrete mål for utslippsreduksjoner

innenfor faste tidsrammer. Dermed ville de fremtidige konferansene mellom partene (COP) bli svært avgjørende for hvilken effekt Klimakonvensjonen kom til å få (Bodansky 1993:554-557). Grubb m.fl.(1999) gir en tilsvarende fremstilling som den jeg her har presentert. Klimakonvensjonen var i følge Grubb m.fl. sannsynligvis så suksessfull som det var rimelig grunn til å forvente. Det viktigste var at den etablerte en institusjonell og prosedural basis som de neste skrittene i utviklingen av et klimaregime kunne bygge videre på (Grubb m.fl. 1999:43). Det første skrittet på veien var ratifisering av Klimakonvensjonen:

“To have legal authority under the terms of international law, any international agreement needs to be ratified by the domestic legislature in participating countries. It then acquires the status of a legal commitment by the ratifying countries; and the agreement itself needs to acquire a minimum number of ratifications before it “enters into force” as a confirmed international legal agreement” (Grubb m.fl. 1999:43).

Denne prosessen gikk bemerkelsesverdig raskt for en internasjonal avtale av dette omfanget. USA var blant de første statene som ratifiserte avtalen og innen desember 2003 hadde konvensjonen sikret de nødvendige 50 signaturstatene for at den skulle kunne tre i kraft. Men på andre områder gikk det saktere og Grubb m.fl. (1999) skriver at perioden etter Rio var preget av «a degree of exhaustion coupled with some backlash against environmental issues in general, and (especially in the United States) against climate change in particular» (Grubb m.fl. 1999: 44). Det kom en del negativ dekning i media og Falkner (2008:107) skriver at fremdriften også ble hemmet av usikkerheten knyttet til det vitenskapelige grunnlaget. IPCC kom med en spesialrapport som sa at den registrerte temperaturøkningen også kunne skyldes naturlig variasjon. For selv om rapporten bekreftet at industrielle utslipp av klimagasser hadde en påvirkning på klimaet var det kanskje nødvendig å revidere anslagene for hvor raskt dette faktisk ville føre til en global oppvarming (International Environment Reporter 1992a, 1992b). Men Klimakonvensjonen hadde uansett pålagt signaturstatene å holde det første møtet (COP1) innen et år etter at konvensjonen var blitt ratifisert. Og her ble det gjort betydelige fremskritt i forhold til hva man kunne forvente ut ifra den situasjonen som er beskrevet over (Grubb m.fl. 1999:44-45).

Under COP1 i Berlin (1995) ble partene enige om at de foreløpige forpliktelsene i Klimakonvensjonen ikke var tilstrekkelige for å nå konvensjonens formål om å unngå farlige klimaendringer. Det ble utarbeidet et mandat, Berlin-mandatet, hvor det ble fastslått at industrialiserte land skulle sette konkrete utslippsmål innenfor gitte tidsrammer og at dette burde inkorporeres i en protokoll som burde kunne ferdigstilles innen utgangen av 1997 (Grubb m.fl. 1999:48; Barrett 2003:369). Dette ble sett på som et stort fremskritt. Men Barrett (2003) fremhever at det samtidig ble klart at de fleste industriland ikke hadde tatt de nødvendige skrittene for å gjennomføre de utslippsreduksjonene de allerede hadde sagt de skulle gjennomføre i etterkant av Toronto- og Rio-konferansene. Norge, Finland og Australia innrømmet at de nok ikke kom til å nå sine individuelle målsetninger. Blant EUs medlemsland var det bare Tyskland, Storbritannia og Luxemburg som lå an til å nå stabiliseringsmålet de skulle oppfylle i henhold til Klimakonvensjonen. Det amerikanske senatet protesterte noen år senere mot Clinton-administrasjonens tilslutning til Berlin-mandatet gjennom Byrd-Hagel resolusjonen (Senate Resolution 98 1997). Der står det at USA ikke skal signere en avtale som krever utslippsreduksjoner blant industrialiserte stater uten tilsvarende forpliktelser ovenfor utviklingsland, eller som vil skade USAs økonomiske interesser. Den ble vedtatt med 95-0 stemmer (Barrett 2003:369).

Under COP2 i Geneve (1996) fortsatte diskusjonen om kvantifiserte utslippsreduksjoner og mulighetene for å fremskynde arbeidet, slik at konkrete forpliktelser kunne iverksettes slik det var blitt planlagt i Berlin-mandatet. Lederen for USAs delegasjon, Tim Wirth, kom med følgende uttalelse angående en bindende avtale:

We are now swayed by and strongly object to the recent allegations about the integrity of the IPCC's conclusions. Raised by naysayers and special interests bent on belittling, attacking and obfuscating climate change science ... let me make clear the US view: the science calls upon us to take urgent action. Denial and delay will only make our economies vulnerable in the future. The US will seek market-based solutions that are flexible and cost-effective. The US recommends that future negotiations focus on agreement that sets a realistic, verifiable and binding medium-term emission target ... met through maximum flexibility in the selection of implementation measures, including the use of reliable activities implemented jointly, and trading mechanisms around the world (Grubb m.fl. 1999: 54).

EU ønsket å bekrefte sin posisjon som en sterk pådriver for et effektivt klimaregime og støttet det nye forslaget fra USA. Japan stilte seg nølende, mens Russland og Australia var sterkt i mot en bindende avtale. Det tok allikevel bare to dager før man var enige om en deklarasjon som omfavnet IPCCs andre sluttrapport⁶, og bekreftet målsetningen fra Klimakonvensjonen og Berlin-mandatet i forhold til opprettelsen av en protokoll innen utgangen av 1997 (Grubb m.fl. 1999:54-55). Frem mot COP3, som skulle avholdes i Kyoto i desember 1997, ble uklarheter rundt hva som egentlig lå i USAs forslag om en ”bindende og fleksibel avtale” klargjort og de største og viktigste aktørene meislet ut sine posisjoner og forslag til en protokoll som skulle følge opp målsetningen fra Klimakonvensjonen. Dette åpnet opp for tøffe forhandlinger om detaljene i en protokoll som skulle lede til spesifiserte og bindende forpliktelser innenfor et fleksibelt rammeverk (Grubb m.fl. 1999:56-61).

2.4.5 Kyoto-forhandlingene

Internasjonale forhandlinger gjennomgår ofte en lang og tungvint prosess før det kan bli enighet om en avtale. Fakta, ideer, interesser og posisjoner skal samkjøres både nasjonalt og internasjonalt før partene kan engasjere seg i debatter om konkrete formuleringer og mulige ”trade-offs” fra forslag de liker, eller ikke liker. Det gikk nesten 30 måneder fra Berlin-mandatet ble lagt frem til Kyoto-protokollen ble undertegnet (Grubb m.fl. 1999:62, 63). Under forhandlingene om Kyoto-protokollen fjernet forhandlingslederen, ambassadør Estrada, de forslagene som ikke virket realistiske, eller som falt utenfor det mandatet de var gitt. Partene skulle nå fokusere på de viktigste og politisk gjennomførbare policyforslagene og hvilke institusjonelle krav dette stilte. Forhandlingene ble i følge Grubb m.fl. (1999) ført omkring tre substansielle temaer. *Policies and measures*, dette begrepet omfatter ethvert tiltak en

⁶“Recognize and endorse the Second Assessment Report of the IPCC as currently the most comprehensive and authoritative assessment...and believe that (it provides) a scientific basis for urgently taking action ... the continued rise of greenhouse gas concentrations in the atmosphere will lead to dangerous interference in the climate system” (Grubb m.fl. 1999:55).

part kan gjennomføre for å redusere utslipp eller øke kapasiteten av sine karbon-reservoarer, nasjonalt eller internasjonalt. Her var det store motsetninger mellom EU på den ene siden, som ønsket omfattende og integrerte tiltak i lys av den manglende oppfølgingen av Klimakonvensjonen, og USA og OPEC-landene på den andre siden som fryktet ulike konsekvenser av denne tilnærmingen. *Quantified emission limitation and reduction objectives*, dette området dekket tidsplaner, hvilke klimagasser som skulle inkluderes og hva som skulle godkjennes som karbon-reservoarer. Her var det også store motsetninger mellom EU, som ønsket raskere og strengere bestemmelser, og USA, som ønsket en mer fleksibel tilnærming. *Developing-country concerns and participation*, dette omfattet teknologiske og finansielle overføringer for kapasitetsbygging og tilpasning i utviklingsland, og hvordan utviklingsland kunne bidra uten bindende forpliktelser. Her gikk motsetningen hovedsakelig ut på hva utviklingsland krevde og hva industrialiserte land var villige til å gi i form av ulike overføringer (Grubb m.fl. 1999:61-114).

2.5 Kyoto-protokollen

Kyoto-protokollen ble lagt frem og undertegnet i desember 1997 under sterkt press for å overholde den fastsatte tidsfristen, i følge Grubb m.fl., og med et ønske om å oppnå en meningsfull avtale (Grubb m.fl. 1999). Det lyktes partene å samles om bindende utslippsforpliktelser for industriland, listet som Annex-I i protokollen. Forpliktelsene, definert som en prosentvis reduksjon i forhold til et basisår, skulle gi en aggregert reduksjon på 5.2 prosent i henhold til 1990 nivå (Grubb m.fl. 1999:116). De største utslippslandene, USA, EU og Japan, forpliktet seg til å redusere sine utslipp med henholdsvis 7, 8 og 6 prosent. Forpliktelsene gjelder for den første utslippsperioden som løper fra 2008-2012. Det spesifiseres også at forhandlinger om en påfølgende utslippsperiode skal starte senest i 2005 (Kyoto-protokollen 1997). Kyoto-protokollen dekker utslipp av seks spesifiserte klimagasser som samlet sett nesten utgjør den totale mengden menneskeskapt utslipp av klimagasser i den industrialiserte verden. Karbondioksid utgjør alene over 80 prosent av de totale

klimagassutslippene. Hva som skulle regnes som godkjente karbon-reservoarer hadde derfor stor betydning for enkelte land i forhold til hvor mye de faktisk kom til å måtte redusere egne utslipp. Kyoto-protokollen har noen generelle bestemmelser på dette området, men viktige presiseringer ble overlatt til senere forhandlinger. Når det gjelder konkrete klimatiltak under ”policies and measures” lister artikkel 2 opp en del tiltak som partene oppfordres til å gjennomføre. Det legges til rette for stor grad av fleksibilitet nasjonalt i forhold til reduksjon av ulike gasser og bruk av reservoarer. Kyoto-protokollen åpner også for internasjonal fleksibilitet gjennom mekanismer som omfatter handel med utslippskvoter (*ET*), hvilket gir partene mulighet til å omfordele utslippskutt seg i mellom, felles implementering innenfor Annex-I land (*JI*), som gjør det mulig for industri som genererer ”utslippsreducerende enheter” å implementere dette i andre Annex-I land og slik få uttelling for dette etter godkjenning av nasjonale myndigheter, og grønn utviklingsmekanisme (*CDM*), som tilsvarer *JI*, men her i utviklingsland fremfor andre industriland (Grubb m.fl. 1999: 115-138; Babiker m.fl. 2002:196). Kyoto-protokollen har i følge Grubb m.fl. et mer omfattende fokus på overvåking og verifikasjon for å kontrollere etterlevelse enn hva som tidligere har vært normen for internasjonale miljøavtaler. Flere av artiklene setter krav til spesifikk rapportering og verifisering av ulike målsetninger og tiltak. Og selv om det ikke ble fremforhandlet et system for håndheving av protokollen blir det spesifisert at partene skulle bli enige om et håndhevingssystem under det første partsmøtet (Grubb m.fl. 1999:146-147).

2.5.1 Nye forhandlinger ga en svakere protokoll

Kyoto-protokollens støttespillere feiret den opprinnelige avtaleteksten som et stort gjennombrudd for internasjonal klimapolitikk. Men Kyoto-konferansen hadde latt flere vanskelige spørsmål knyttet til implementeringen av protokollen stå ubesvart (Bøhringer 2003:457). Det var først og fremst uenighet knyttet til mulige kredittordninger for karbon-reservoarer og begrenset eller fullskalahandel med CO₂ kvoter mellom Annex-I landene som kom til å påvirke protokollens evne til faktisk å

reducere utslipp. Dette lyktes det ikke partene å bli enige om under de tre påfølgende konferansene i Buenos Aires 1998, Bonn 1999 eller Hage 2000 (Barrett 2003:370-372). Da president Bush i mars 2001 proklamerte at USA ikke ville ratifisere Kyoto-protokollen grunnet de høye kostnadene det ville påføre den amerikanske økonomien (i henhold til Byrd-Hagel resolusjonen), fikk dette stor innvirkning på de videre forhandlingene. For at Kyoto-protokollen skulle kunne tre i kraft måtte den ratifiseres av minst 55 stater som stod for minst 55 prosent av Annex-I landenes utslipp. USA stod alene for rundt en tredjedel av de globale utslippene. Under de påfølgende møtene i Bonn og Marrakesh 2001, som førte til "the Marrakesh accords", kom man til slutt frem til kompromisser (hvor det tidligere hadde vært store motsetninger mellom spesielt EU og USA), for at de gjenværende store utslippsnasjonene skulle ratifisere avtalen slik at den kunne tre i kraft. Australia, Canada, New Zealand, Japan og Russland fikk betydelige kreditter for flere karbon-reservoarer og det ble åpnet for omfattende handel med utslippskvoter. Det var to områder som EU tidligere hadde gått sterkt imot, men som en følge av at USA trakk seg kunne de overnevnte landene presse frem innrømmelser fra EU som nå var villig til å gi etter for at Kyoto-protokollen skulle kunne tre i kraft (Bøhringer 2003:452 og 457; Babiker m.fl. 2002:197; Falkner 2008). Under COP7 ble man også enige om et sett med mekanismer for å håndheve etterlevelse av protokollen. Den opprinnelige avtaleteksten fra Kyoto (1997) hadde på dette området bare spesifisert behovet for å utarbeide en liste over mulige konsekvenser og et tillegg til protokollen om bindende konsekvenser for stater som ikke overholder sine forpliktelser. I Marrakesh ble det nå bestemt at stater som ikke oppfyller sine forpliktelser skal straffes ved å fratras muligheten til å benytte seg av de fleksible mekanismene (ET, JI og CDM) og at manglende utslippsreduksjoner skulle multipliseres med 1.3 og legges til den aktuelle statens forpliktelser for neste utslippsperiode (Babiker m.fl. 2002:197). Det ble også truffet bestemmelser om å opprette en komité med ansvar for å følge opp etterlevelse av forpliktelsene under protokollen. Den skulle bestå av en "enforcement branch" og en "facilitation branch" (Stokke m.fl. 2005:2). Til tross for dette «gjennombruddet» i Marrakesh (effekten Kyoto-protokollen ville få på globale utslipp var nå betydelig redusert) skulle det

fortsatt gå ytterligere noen år før Kyoto-protokollen kunne tre i kraft. Selv etter å ha fått gjennomslag for omfattende innrømmelser brukte Russland rundt to år på ratifiseringsprosessen. Putin forsøkte å utnytte Russlands vippeposisjon på ulike måter (som at EU skulle støtte et russisk WTO-medlemsskap mot at Russland ratifiserte Kyoto-protokollen). Russland ratifiserte til slutt protokollen i november 2004 og tre måneder senere, i februar 2005, kunne Kyoto-protokollen til slutt tre i kraft. Åtte år etter at den først ble fremforhandlet (Falkner 2008:131).

2.5.2 Hvilken effekt får Kyoto-protokollen?

Etter alle innrømmelsene som ble gitt under COP7 og uten USA som deltaker kan Kyoto-protokollen ende opp med å ha svært liten effekt på globale utslipp (Barrett 2003: 370-374; Babiker m.fl. 2002:202). Ettersom tidligere planøkonomier (EITs) regnes som Annex-I land, og de ble tildelt utslippskvoter som langt overstiger deres faktiske utslipp, vil protokollen faktisk bare kreve reduksjoner av land som til sammen står for 19 prosent av Annex-I landenes utslipp. Så små reduksjoner, av et så lite antall stater, over så kort tid vil ikke utgjøre noen forskjell, i følge Barrett. De globale utslippene vil mest sannsynlig fortsette å øke (Barrett 2003:382; Grubb m.fl. 1999: 155). Det gjenstår også å se om stater som har tatt på seg forpliktelser faktisk vil overholde dem. Det er åpenbare svakheter ved håndhevingssystemet som gjør at det er mulig for stater å unngå å bli straffet dersom de ikke oppfyller sine forpliktelser (Barrett 2003: 385). Dette kommenterer jeg nærmere i kapittel 3, under Barretts tilnærming til hvorfor Kyoto-protokollen fikk så mange svakheter.

2.5.3 Vurderinger av Kyoto-protokollen

Det er bred enighet i litteraturen om at Kyoto-protokollen slik den er i dag ikke bidrar til etableringen av et effektivt klimaregime. Den har i følge Barrett (2003) gjentatte ganger blitt kritisert for å gjøre for lite for å moderere klimaendringer, for at det er vanskelig å kontrollere og verifisere utslippsreduksjoner og karbon-reservoarer, at de

fleksible mekanismene er for kompliserte og at den vil bli for dyr å implementere (Barrett 2003:369). Men det er uenighet om hvorvidt Kyoto-protokollen bør anses som et godt utgangspunkt for et bredere og dypere samarbeid over tid, eller om det har vært en feilaktig tilnærming som krever fundamentale endringer for å frembringe et effektivt klimaregime. Bøhringer (2003) er blant dem som mener at Kyoto-protokollen egentlig er et bedre utgangspunkt enn det som kommer frem av den omfattende kritikken som har blitt rettet mot protokollen. Han skriver at Kyoto-protokollen må bedømmes i forhold til hva den faktisk er ment å være, kun et første skritt, og at dette faktisk er et skritt i riktig retning i forhold til markedsbaserte løsninger mot klimaendringene. På bakgrunn av den store usikkerheten knyttet til det vitenskapelige grunnlaget og et internasjonalt system av suverene stater mener Bøhringer at Kyoto-protokollen uansett ikke kunne blitt en perfekt avtale. Han skriver «The Kyoto Protocol is thus necessarily only one out of many possible imperfect architectures to address the risks posed by global climate change» og videre «The apparent «failure» of the Kyoto Protocol with respect to environmental effectiveness does not come as so much of a surprise, given the huge incentive problems of providing a global public good» (Bøhringer 2003:463). Grubb m.fl. (1999) skriver også at Kyoto-protokollen var det beste resultatet forhandlerne kunne komme frem til på bakgrunn av sterke motstridende interesser og en presset forhandlingsituasjon. Dette perspektivet samsvarer godt med hva jeg fremstilte som de største utfordringene i innledningen av kapittelet. Formålet med dette kapittelet har da også vært å belyse hvor vanskelig det er å etablere et effektivt klimaregime. Men i de påfølgende analysekapitlene presenterer jeg to tilnærminger som begge har det til felles at de mener utfallet av klimaforhandlingene likevel kunne vært langt bedre.

2.6 Oppsummering

Dette kapitlet har belyst noen av de mest sentrale vitenskapelige, politiske og økonomiske utfordringene knyttet til behandlingen av klimaendringer. Jeg har vist hvordan klimaendringer ble løftet opp på den internasjonale agendaen og kort skissert hvordan forløpet har vært under de nærmere 20 årene med klimaforhandlinger. En kan i lys av dette oppsummere med at initiativene for å etablere et effektivt klimaregime så langt ikke har vært videre vellykkete. Og når en får alle motsetningene og usikkerheten som er knyttet til klimaendringer presentert virker det kanskje ikke overraskende at det ikke har blitt etablert et effektivt klimaregime? Men hensikten med dette bakgrunnskapitlet har snarere vært å gi en fyldig bakgrunn for de påfølgende analysekapitlene som vil gå nærmere inn på hvilke svakheter det eksisterende regimet har, hvorfor Kyoto-protokollen fikk så mange svakheter, hva som kunne vært gjort annerledes og hva som er den beste veien videre til et effektivt klimaregime?

3.0 Barretts tilnærming

“The real problem with Kyoto is not that it starts off achieving little. The real problem is that it doesn’t provide a structure for both broadening and deepening cooperation over time” (Barrett 2003: 374).

3.1 Innledning

Kan Kyoto-protokollens svakheter forklares med at det ble gjort en rekke feilgrep da avtalen ble utformet? Kunne en annen tilnærming til problemet gitt et bedre resultat? Dette kapittelet vil presentere en kritisk analyse av Kyoto-protokollens svakheter basert på Scott Barretts kritikk av den fremgangsmåten og tilnærmingen som ble valgt da Kyoto-protokollen ble forhandlet frem. I boken *“Environment & Statecraft – the Strategy of Environmental Treaty-Making”* utvikler Scott Barrett en teori om hvordan man kan forhandle frem effektive, internasjonale miljøavtaler, og bruker den til å fremheve noen grunnleggende svakheter ved Kyoto-protokollens design. I denne boken og i senere arbeider søker Barrett å forklare hvorfor tilnærmingen til klimaendringer som har vært forsøkt til nå har feilet, og hvorfor en annen tilnærming kan fungere langt bedre. Det er dette jeg ønsker å utdype i dette analysekapittelet.

Kapittelet består av tre deler. Den første delen gir en kort redegjørelse for den rådende tilnærmingen til klimaendringer og hvordan den har ledet frem til Kyoto-protokollen. Kritikken av denne tilnærmingen innledes med Barretts betingelser for hva som skal til for at en internasjonal klimaavtale skal være effektiv og hvilke svakheter Kyoto-protokollen har i lys av dette. Dette er ment å gi et første innblikk i hvorfor den tilnærmingen som har vært forsøkt til nå ikke har fungert. I del to behandler jeg dette temaet litt grundigere. Her tar jeg utgangspunkt i Barretts forslag til hvordan forhandlere bør gå frem for å utvikle effektive internasjonale avtaler. Hensikten er å vise hvilke feilgrep som ble begått da Kyoto-protokollen ble fremforhandlet og hva som burde vært gjort annerledes. Her gis Montreal-protokollen en fremtredende rolle.

Både fordi Barrett mener den har spilt en viktig rolle som modell for Kyoto-protokollen, om enn på feil grunnlag, og fordi den fremstår som en vellykket avtale som forhandlere kan lære av når de designer en ny klimaavtale. Den tredje og siste delen vil utdype ytterligere noen svakheter ved Kyoto-protokollen samtidig som jeg presenterer Barretts perspektiver på hva som kan være en bedre tilnærming under de kommende forhandlingene for å etablere et effektivt klimaregime. Her begrenser jeg meg til en kort omtale av klimatoppmøtet på Bali i 2007, da det er dette Barrett fokuserer på i sine seneste arbeider.

3.2 Den rådende tilnærmingen til klimaendringer

Den rådende tilnærmingen til klimaendringer fokuserer på et mål om å redusere konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren. Alle stater slipper ut klimagasser og konsentrasjonen av klimagasser påvirkes derfor av deres netto utslipp. For å redusere disse utslippene kan hver stat velge å begrense sine utslipp. Det er imidlertid en utfordring at de fleste stater kun står for en relativt liten andel av de totale utslippene. Dette gir nemlig stater små insentiver til å iverksette tiltak for å redusere sine utslipp dersom ikke andre stater gjør det samme, i følge Barrett. For å løse dette kollektive samhandlingsproblemet ansees det som nødvendig med internasjonalt samarbeid i form av en internasjonal klimaavtale (Barrett 2009:2). Kyoto-protokollen var ment som et første skritt på veien mot en vesentlig reduksjon av globale klimagassutslipp. Den krever kun små reduksjoner av industrilands utslipp over en kort tidsperiode (2008-2012). Tanken bak Kyoto-protokollen var at den skulle følges opp med en sekvens av avtaler, og at alle stater før eller senere ville få individuelle utslippsbegrensninger. Utslippsbegrensninger medfører en pris på utslipp av klimagasser. Etersom begrensningene blir strengere vil prisen på utslipp øke og dermed stimulere til aktiviteter som energisparing, utvikling av fornybare energikilder og teknologi for CO₂-fangst og lagring. Barrett omtaler dette som et elegant og modig design, men er kritisk til om denne tilnærmingen virkelig kan fungere (Barrett 2008:241-242).

3.2.1 Betingelser for en effektiv klimaavtale

Barrett er kritisk til den rådende tilnærmingen til klimaendringer fordi den etter hans oppfatning ikke kan lede til en effektiv håndtering av problemet. For at en klimaavtale skal bli effektiv må den i følge Barrett oppfylle tre betingelser. *For det første* må den oppnå bred deltakelse. Ettersom alle land slipper ut klimagasser er dette et globalt problem som krever en global løsning. Dersom kun noen få land reduserer sine utslipp kan det føre til lekkasje. Dette betyr at karbon-intensiv industri kan lekke til land som ikke har utslippsbegrensinger og som dermed får et komparativt fortrinn for karbon-intensiv produksjon. Barrett argumenterer for at det var frykten for handelslekkasje som gjorde at USA trakk seg fra Kyoto-protokollen (Barrett 2008:242). *For det andre* må en avtale sikre at partene oppfyller sine forpliktelser. En avtale som ikke overholdes av alle parter blir naturlig nok mindre effektiv. *For det tredje* må en avtale kreve at partene reduserer sine utslipp vesentlig (Barrett 2009:2). En vesentlig reduksjon er nødvendig dersom man skal stabilisere konsentrasjonen av klimagasser på et nivå som ikke medfører farlige klimaendringer, hvilket er målsetningen i FNs Klimakonvensjon som Kyoto-protokollen var ment å realisere (Barrett 2008:242). Barrett skriver om kriteriene at det er relativt enkelt for en avtale å oppfylle en eller to av betingelsene, men svært vanskelig å oppfylle alle tre. Det kan være svært krevende å forhandle frem en avtale som sikrer både bred deltakelse og omfattende forpliktelser som faktisk skal overholdes, for betingelsene henger sammen og kan utspille hverandre. Klimakonvensjonen sikret tilnærmet full deltakelse og full etterlevelse, men krevde samtidig ingen reduksjoner av partene som ratifiserte den. Kyoto-protokollen, derimot, oppfyller ingen av betingelsene, i følge Barrett (2009:2).

3.2.2 Svakheter ved Kyoto-protokollen

Når det gjelder deltakelse under Kyoto-protokollen så kan alle stater som har ratifisert Klimakonvensjon slutte seg til Kyoto-protokollen. Så langt har 184 stater ratifisert protokollen (UNFCCC 15.10.09). Enda dette høres imponerende ut, har ikke Kyoto-protokollen klart å sikre bred deltakelse i lys av de kriteriene som her er beskrevet.

Det er kun Annex-1 stater som har bindende utslippsreduksjoner og deres utslipp utgjør omtrent 19 prosent av de totale utslippene (Barrett 2003:382). Et annet problem er hvilke stater som deltar og har forpliktelser. En avtale som søker å begrense globale utslipp av klimagasser må i det minste inkludere USA, EU, Japan, Russland, Kina og India på en meningsfull måte (Barrett 2009:2). Men under Kyoto-protokollen deltar ikke USA, Kina og India deltar uten forpliktelser, og Russland og Japan fikk store innrømmelser før de valgte å ratifisere avtalen (Barrett 2008:242). Enda relativt få stater har forpliktelser under protokollen, ser det heller ikke ut til at Kyoto-protokollen kan sikre at disse forpliktelsene blir oppfylt. Håndhevingssystemet under Kyoto-protokollen har en rekke svakheter og Barrett mener det ikke har blitt gitt tilstrekkelige insentiver til at samtlige stater ser seg tjent med å oppfylle sine forpliktelser. Canada har forpliktet seg til å redusere sine utslipp med 6 prosent, men i 2005 var utslippene 30 prosent over dette målet og fortsetter å øke. Canada kunne løst dette gjennom kjøp av utslippskvoter eller investeringer i grønne utviklingsmekanismer (CDM) i utviklingsland, men har så langt ikke vist noen interesse for å gjøre dette. Gapet mellom forpliktelser og faktiske utslipp er stort også for andre stater, som Japan og New Zealand (Barrett 2008:242). Kyoto-protokollen har heller ikke lyktes med å få stater til å påta seg forpliktelser som ville gjort at de i utgangspunktet måtte redusere sine utslipp vesentlig. Noen stater, som Canada, vil i dagens situasjon måtte redusere sine utslipp vesentlig dersom de skal oppfylle sine forpliktelser, men dette var ikke tilfellet da protokollen først ble forhandlet frem. Det at de globale utslippene har økt betydelig i årene frem til den første utslippsperioden (2008-12) tyder også på at det er alvorlige mangler ved denne tilnærmingen. Ved utgangen av 2004 lå de globale utslippene 32 prosent over 1990-nivå (Barrett 2008:240-243). For å fremheve dette poenget med Barretts egne ord:

”Kyoto requires that some parties reduce their emissions - but, overall, these requirements are exceedingly modest and short term. Even if participation in Kyoto were full and compliance perfect, global emissions of greenhouse gases would keep on rising” (Barrett 2008: 243-244).

3.2.3 Kyotos første skritt har vært et feiltrinn

Enda Kyoto-protokollen bare er ment som et første skritt, mener Barrett at den rådende tilnærmingen til klimaendringer ikke kan bidra vesentlig til å endre det bildet jeg her har beskrevet. Barrett mener at klimaendringer må adresseres gjennom en internasjonal avtale, ettersom det er et globalt problem gjennomsyret av transnasjonale eksternaliteter, men at Kyoto-protokollen er et altfor svakt første forsøk. Kyoto-protokollen har tre åpenbare mangler i følge Barrett: *For det første* adresserer den bare én dimensjon av problemet (reduksjon av klimagassutslipp) og klarer ikke å endre insentivene som har skapt denne eksternaliteten. *For det andre* tilbyr protokollen bare et kortsiktig botemiddel mot et langvarig problem som strekker seg over århundrer. *For det tredje* blir utviklingsland utelukket fra mengingsfull deltakelse. Protokollen burde ha forsøkt å sette de hurtigvoksende økonomiene på en mer miljøvennlig utviklingsbane og hjulpet de fattigste landene med tilpasning til effektene av uunngåelige klimaendringer (Barrett 2007b:1). For det virkelige problemet med Kyoto-protokollen er ikke at den i utgangspunktet oppnår lite, men at den som nevnt ikke etablerer nødvendige strukturer for et bredere og dypere samarbeid over tid (Barrett 2003:374). Dette kommenterer jeg nærmere i neste del.

3.3 Barrets tilnærming til hvorfor Kyoto-protokollen fikk mange svakheter

Innledningsvis henviste jeg til boken ”*Environment & Statecraft – the Strategy of Environmental Treaty-Making*” hvor Barrett utvikler en teori som viser hvordan man kan forhandle frem effektive, internasjonale miljøavtaler. Barrett vektlegger her nødvendigheten av å kunne håndheve internasjonale avtaler som er ment å opprettholde globale kollektive goder, hvilket er tilfellet med Kyoto-protokollen. Han mener at en grunnleggende svakhet ved Kyoto-protokollen er at den ikke løser problemene knyttet til håndheving. Barrett viser til at det er viktig å utvikle holdbare støttemekanismer for å håndheve deltakelse og etterlevelse helt fra begynnelsen. For det er slike mekanismer som til sist vil avgjøre hva en avtale får til (Barrett 2003: 357). Barrett var selv til stede under forhandlingene og etterspurte konkrete

håndhevingsmekanismer tidlig i prosessen, men forhandlerne mente det var best å vente med å etablere et håndhevingssystem. Først mente de det måtte etableres et rammeverk for avtalen, og så over tid kunne dette gis den nødvendige støtten for å utvikles videre. Dette var et feilgrep, i følge Barrett, og et feilgrep som kunne vært unngått (Barrett 2003:362).

Da partene til slutt fremforhandlet et system for håndheving under COP7 i 2001, ble det med en rekke svakheter som gjør at en eventuell straffereduksjon verken virker troverdig eller tilstrekkelig skarp til å avskrekke partene fra å ikke oppfylle sine forpliktelser, i følge Barrett. Dette skyldes først og fremst at Kyoto-protokollens artikkel 20 krever at bindende konsekvenser må godkjennes gjennom et tillegg til protokollen, og at et slikt tillegg må ha et ¾- flertall bak seg for å kunne tre i kraft. Kun stater som velger å ratifisere tillegget vil bli berørt. Dette betyr at stater i realiteten må være villige til å straffe seg selv, hvilket er lite sannsynlig i følge Barrett. Straffereduksjonene som stater skal ilegges for ikke å oppfylle sine forpliktelser, som blir beregnet ved at antall tonn de ikke har redusert i forhold til forpliktelsene blir multiplisert med 1.3 og legges til neste utslippsperiode, kan i realiteten utsettes på ubestemt tid. For slik det fungerer nå kan stater som ikke oppfyller sine forpliktelser fortsette med det også i den påfølgende utslippsperioden og slik kontinuerlig utsette straffereduksjonene til påfølgende utslippsperioder en gang i fremtiden. Avstraffelser som kan utsettes i det uendelige vil ikke bli gjennomført, i følge Barrett. Stater som ikke oppfyller sine forpliktelser kan også velge å forhandle seg frem til lavere forpliktelser for neste utslippsperiode dersom de ser at de ikke greier å oppfylle sine forpliktelser i den inneværende perioden, og slik redusere effekten av en eventuell ekstra straffereduksjon (2003:384). Det er heller ikke sikkert at det faktisk vil bli enighet om å innføre påfølgende utslippsperioder hvor straffereduksjoner kan ilegges (dette blir nok et sentralt spørsmål under COP15 i København 2009). Den andre formen for avstraffelse, ved at stater fratras muligheten til å benytte seg av de fleksible mekanismene, er heller ikke godt konstruert, eller

troverdig ettersom det faktisk kan ende opp med å straffe andre stater hardere enn de som i utgangspunktet ikke oppfyller sine forpliktelser. Dersom en stat som driver med kvotehandling blir straffet vil dette kunne påvirke tilbudet og dermed prisingen av utslippskvoter. Det vil få negative konsekvenser for andre stater som enten kjøper eller selger kvoter (Hovi 2008:8).

3.3.1 Selvhåndhevende avtaler

For å unngå problemer knyttet til håndheving av internasjonale avtaler er et sentralt aspekt ved Barretts tilnærming at internasjonale avtaler må være selvhåndhevende⁷. Det er fordi det rådende prinsippet om staters suverenitet begrenser mulighetene for å håndheve internasjonale avtaler (Kyoto-protokollens artikkel 20 er nettopp et uttrykk for dette). Barrett legger til grunn at stater alltid vil forfølge sin nasjonale interesse. En internasjonal avtale må derfor være individuelt rasjonell, kollektivt rasjonell og oppfattes som rettferdig for å sikre etterlevelse. Det at Barrett tar begrensningene dette medfører svært alvorlig er i følge han selv det som skiller hans tilnærming fra annen litteratur på feltet (Barrett 2003: 360). Med Barretts tilnærming er det ikke tilstrekkelig at avtaler bare forteller stater hva de skal gjøre. For at en avtale skal bli selvhåndhevende må den gi hver stat insentiver til å oppføre seg slik alle stater er tjent med at de oppfører seg. Men forholdene ligger sjelden til rette for at dette vil skje av seg selv. For stater har sterke insentiver til å utnytte naturressurser på en måte som ikke er bærekraftig (Allmenningens tragedie⁸).

⁷ Basert på antagelsen om at stater alltid vil følge sin nasjonale interesse kan det være fire grunner til at stater oppfyller sine forpliktelser under en internasjonal avtale. 1) De har ingen insentiver til å bryte avtalen. 2) Stater som faktisk ønsker å bryte avtalen er ikke i stand til å gjøre det. 3) Stater som vil bryte avtalen gjør det ikke fordi de frykter reaksjoner fra andre stater. 4) Stater som bryter en avtale vil bli straffet gjennom ytre håndhevingsmekanismer som gjør at gevinsten ved å bryte avtalen forsvinner. En avtale kan betegnes som "selvhåndhevende" dersom den håndheves av en av de tre første punktene (Hovi 1998:77-78).

⁸ Allmenningen kan defineres som et "fysisk eller biologisk system som ligger helt eller hovedsakelig utenfor noen av de individuelle medlemmene i samfunnets myndighet, men er en verdifull ressurs for mange deler av samfunnet" (Young 1994: 20). Dette kan lede til Allmenningens tragedie: "Freedom in a commons brings ruin to all" (Hardin 1968:1243).

En effektiv beskyttelse av miljøet internasjonalt vil derfor vanligvis kreve hva Barrett omtaler som en *strategisk manipulering av insentiver*. En avtale som strategisk manipulerer insentivstrukturen for samarbeid endrer relasjonene mellom stater slik at det blir mer attraktivt å delta når andre deltar, og mer attraktivt å redusere egne utslipp når andres utslipp reduseres. Dette gjør at en avtale blir selvhåndhevende (Barrett 2003:18). Montreal-protokollen er, i motsetning til Kyoto-protokollen, et eksempel på en internasjonal avtale som lykkes med dette (Barrett 2003). Forhandlerne bak Montreal-protokollen klarte strategisk å manipulere insentivstrukturen for samarbeid og slik frembringe et effektivt regime for beskyttelse av ozon laget (Barrett 2003:18). Dette skapte store forventninger i forhold til hva som kunne oppnås innenfor klimaforhandlingene, som ble påbegynt i kjølvannet av den oppsiktsvekkende suksessen med Montreal-protokollen. Både ozonlaget og klimaet er globale kollektive goder og Barrett skriver at det var naturlig å tenke at den samme tilnærmingen, etter litt tilpasninger, ville fungere like godt i forhold til klimagasser som mot ozonnedbrytende stoffer (Barrett 2003:364). Akkurat som Montreal-protokollen, etablerte Kyoto-protokollen utslippsmål og tidsplaner for å redusere utslipp av skadelige gasser. Men til forskjell fra Montreal-protokollen etablerte ikke Kyoto-protokollen de nødvendige støttemekanismene som trengs for å restrukturere relasjonene mellom verdens stater, slik at insentivene til å være gratispassasjer reverseres. Det må en internasjonal avtale som opprettholder et globalt kollektivt gode gjøre, i følge Barrett (2003:2-3).

3.3.2 Montreal var feil modell for Kyoto

Barrett skriver at Kyoto-protokollen ble designet med Montreal-protokollen som modell. Da er det interessant å spørre hvorfor ikke forhandlerne bak Kyoto-protokollen sørget for å restrukturere insentivene for samarbeid på en lignende måte som under Montreal-protokollen. For å sikre bred deltakelse under Montreal-protokollen, og dermed redusere faren for omfattende lekkasje, ble det bestemt å innføre handelsrestriksjoner mot stater som ikke ville signere protokollen. Etter hvert

ble også utviklingsland og tidligere planøkonomier (EITs) lovet overføringer fra industriland for å kompensere for de inkrementelle kostnadene oppfyllelse av protokollen ville medføre. Disse håndhevings- og støttemekanismene var tilstrekkelige til å sikre at ingen ville tjene på å stå utenfor. Dette endret relasjonene mellom stater slik at alle fikk et insentiv til å delta (Barrett 1999:216). Selv om det er noen grunnleggende fellestrekk mellom de to miljøproblemene, er det også viktige forskjeller, i følge Barrett. Klimaendringer er et mer omfattende problem og mye vanskeligere å håndtere gjennom en internasjonal avtale. Økonomi spiller her en viktig rolle, i følge Barrett. De økonomiske kostnadene ved å iverksette tiltak mot klimaendringer har vært ansett som langt større enn hva som var tilfellet med beskyttelse av ozonlaget. Industriland var derfor ikke like villige til å betale for at utviklingsland skulle oppfylle protokollen. Utviklingsland ble i stedet fritatt for forpliktelser. Bruken av handelsrestriksjoner er også problematisk når det gjelder CO₂-utslipp, ettersom restriksjonene fort ville omfatte all handel. Montreal-protokollen var derfor på mange måter feil modell for Kyoto-protokollen (Barrett 2003:376-380). Men Barrett hevder samtidig at man kan hente viktige lærdommer fra Montreal-protokollen som tilsier at det er mulig å oppnå mer gjennom internasjonalt klimasamarbeid enn hva som ser ut til å bli utfallet med Kyoto-protokollen. Om dette skriver Barrett: “The nature of the ozone depletion problem was favorable to a cooperative outcome, but the negotiators in Montreal could have negotiated a bad treaty. They did not. Climate change is a much harder challenge, but the negotiators in Kyoto could have done better” (Barrett 2003: xiii).

3.3.3 Avtaler må etablere et strategisk fundament for videre samarbeid

En viktig lærdom, som en kan hente fra den vellykkede tilnærmingen under utviklingen av Montreal-protokollen, er at avtaler, enda de er et første skritt i utviklingen av et samarbeid, bør ha som mål å etablere et fundament for bredere deltakelse og dypere forpliktelser. Kyoto-protokollen etablerer ikke et slikt fundament, i følge Barrett. Forhandlerne bak Kyoto-protokollen mente det var best

først å bygge et rammeverk for avtalen. Over tid kunne dette gis den nødvendige støtten for å utvikles videre. Dette var et feilgrep, i følge Barrett. En avtale som omfatter stor usikkerhet må nødvendigvis kunne utvikles over tid. Den må kunne tilpasse seg ny kunnskap, teknologi og prosedyrer for å lette implementering. Men slike endringer må baseres på et fundament som vil bidra til den nødvendige restruktureringen av den underliggende insentivstrukturen for samarbeid (Barrett 2003:362). Enda Montreal-protokollen var et første skritt, fungerte den nettopp som et fundament for bredere og dypere samarbeid. At dette kan og bør gjøres er noe Barrett mener deltakerne i klimaforhandlingene bør merke seg (Barrett 2003:17-18).

3.3.4 En strategi for et realistisk utfall

For å legge til rette for et fundament som kan sikre bredere deltakelse og dypere forpliktelse over tid bør partene som forhandler først og fremst fokusere på å finne frem til et realistisk utfall som kan støttes av tilgjengelige håndhevingsmekanismer. En annen fremgangsmåte kan føre til at de fremforhandler en avtale som ikke kan håndheves og dermed kanskje ikke vil oppnå annet enn hva stater ville gjort uten en avtale, mener Barrett (2003:357). Dette er i følge Barrett tilfellet med Kyoto-protokollen. Hadde forhandlerne bak Kyoto-protokollen startet med å bestemme hva slags håndhevelsesmekanismer som ville være praktiske for å restrukturere insentivene for samarbeid, og så designet en avtale som passet dette fundamentet, mener Barrett de kunne forhandlet frem en bedre avtale (Barrett 2003:360). Med denne tilnærmingen ville de neppe valgt kvantitative utslippsmål og tilhørende tidsplaner som instrument for å endre adferd. Det var i følge Benedick, USAs sjefsforhandler under Montreal-protokollen, nettopp feil lærdom å ta med seg inn i klimaforhandlingene (Barrett 2003:367). Tilnærmingen med utslippsmål og tidsplaner var egnet til å endre staters adferd under Montreal-protokollen, men har vist seg å være mer problematisk under Kyoto-protokollen, hvor det danner et rammeverk som i følge Barrett er svært vanskelig å håndheve effektivt. Det skyldes ikke bare et svakt håndhevingssystem, men også at det er vanskelig å kontrollere og måle staters

faktiske utslipp av klimagasser (Barrett 2003:360). Barrett oppsummerer selv hovedpunktene i sin teoretiske tilnærming på følgende måte:

The constraints imposed by sovereignty mean that a treaty has to restructure incentives in order to succeed in altering behavior. That is, a treaty is a strategic instrument of policy. Strategy has many means of effecting change, including the treaty's minimum participation clause, the use of sticks, including trade restrictions, and the use of carrots, especially side payments. Negotiators must also decide whether a treaty should be inclusive or exclusive, and whether it should demand a lot from every signatory, realizing that the consequence may be low participation, or whether it should demand little of every signatory for the sake of broadening participation. Again, every one of these choices will have an effect on behavior - an effect that can be analyzed using this theory. The theory doesn't say how a treaty should be written. But it does provide a framework for determining the consequences of various treaty designs. It therefore structures our thinking about the choices that negotiators can make (Barrett 2003: xiv-xv).

I lys av dette fremhever Barrett at det var feil av forhandlerne bak Kyoto-protokollen å utsette forhandlinger om et håndhevingsssystem, og at det dominerende fokuset på utslippsbegrensninger gjorde at strategier for å sikre deltakelse og oppfyllelse ikke fikk den fremtredene plassen det burde ha når en avtale som Kyoto-protokollen, som skal opprettholde et globalt kollektivt gode, skal fremforhandles (Barrett 2003: 387).

3.4 Den beste veien videre til et effektivt klimaregime

Statene som har signert FNs Klimakonvensjon møttes på Bali i desember 2007 for å lage en plan for veien videre etter Kyoto. Under forhandlingene på Bali presset EU på for at flere rike land skulle akseptere bindende utslippsreduksjoner. For å nå målsetningen fra Klimakonvensjonen mente EU det ville være nødvendig med reduksjoner på 25-40 prosent innen 2020. Denne tilnærmingen er forenlig med at Kyotos største problem er at kravene til utslippsreduksjoner har vært for sjenerøse. Dette er riktig, men strengere forpliktelser vil ikke hjelpe om ikke avtalen også skaper insentiver for deltakelse og oppfyllelse, i følge Barrett (2008:250). Et grunnleggende problem med den rådende tilnærmingen til klimaendringer er at den som nevnt ikke

løser utfordringene i forhold til håndheving. Dersom fokuset under de kommende forhandlingene kun blir å sette strengere utslippsbegrensinger og tidsplaner, uten å forsøke å løse det underliggende problemet i forhold til håndheving, vil det resultere i liten eller ingen reduksjon av globale utslipp (Barrett 2008:247).

3.4.1 Hvilke muligheter gir veikartet fra Bali?

Hvis tilnærmingen som har vært forsøkt til nå ikke fungerer må man vurdere andre alternativer. Barrett mener veikartet partene ble enige om på Bali gir en mulighet til å adressere en del av svakhetene ved Kyoto-protokollen. Det åpner opp for flere typer avtaledesign med fokus på konkrete tiltak og ikke bare en vag målsetning om kvantitative utslippsreduksjoner. En felles målsetning gir bare mening dersom det er mulig å håndheve de tiltakene som er nødvendige for å realisere målsetningen. Ved å dele opp problemet og la separate avtaler håndtere forskjellige gasser og sektorer kan et fremtidig klimaregime bli mer effektivt og enklere å håndheve (Barrett 2008:250).

3.4.2 En ny tilnærming

En studie viser at Montreal-protokollen har vært fire ganger så effektiv som det Kyoto-protokollen hadde til hensikt å være når det gjelder å redusere klimagasser (Barrett 2009:7). At en avtale som i utgangspunktet ikke hadde til hensikt å adressere klimaendringer har vært mer effektiv enn Kyoto-protokollen, tilsier at mer kunne vært oppnådd med en annen design. Tre av gassene som kontrolleres under Kyoto-protokollen, HFCs, PFCs og SF₆, er beslektet med gassene som kontrolleres under Montreal-protokollen. De kunne trolig blitt faset ut mer effektivt med en tilsvarende tilnærming som under Montreal-protokollen. Men Kyoto-protokollen behandler alle gassene under ett av hensyn til kostnadseffektivitet. Dermed har man så langt gått glipp av muligheten til å redusere de tre nevnte gassene mer effektivt gjennom en separat avtale. Barrett skriver at en lærdom av dette er at det kan være gunstig med mer enn én avtale og én avtaledesign under et fremtidig klimaregime (Barrett 2009:

8). Under Kyoto-protokollen har tilnærmingen derimot vært å dekke hele den globale økonomien innenfor én og samme avtale. Utslipp fra luftfart, shipping og avskoging har vært ekskludert, men det har blitt lagt frem en rekke forslag for å inkludere dem i en ny avtale. Dette vil gjøre en avtale mer kostnadseffektiv. Men det kan også svekke mulighetene til å håndheve den, ettersom håndheving innenfor noen sektorer er vanskeligere enn andre. En bedre strategi kan som nevnt være å dele opp problemet og la separate avtaler håndtere forskjellige gasser og sektorer av økonomien. De separate avtalene står da fritt til å benytte de håndhevingsmekanismene eller instrumentene som er best egnet til å endre adferd. Det kan være handelsrestriksjoner, skatter og avgifter, utslippsbegrensninger, eller teknologistandarder, avhengig av hva som synes å være mest hensiktsmessig (Barrett 2008:252).

3.4.3 Behovet for utvikling og spredning av ny teknologi

Utslipp kan reduseres med eksisterende teknologi, men en vesentlig reduksjon krever ny teknologi. Dersom man virkelig skal møte utfordringene i forhold til klimaendringene mener Barrett det er nødvendig med en teknologisk revolusjon. Fremtidige klimaavtaler bør derfor stimulere til en slik utvikling, i følge Barrett. Kyoto-protokollen hadde til hensikt å gjøre dette, men har ikke klart å heve prisen på utslipp tilstrekkelig til å gi gode nok insentiver til å realisere den nødvendige teknologiske utviklingen. Usikkerheten knyttet til håndheving av avtalen, altså hvorvidt stater virkelig vil måtte redusere sine utslipp og dermed øke etterspørselen etter lavutslippsteknologi, har gjort det risikabelt å satse på ny og dyr teknologi. Kyoto-protokollens tilnærming med korte utslippsperioder stimulerer heller ikke til langsiktige investeringer. Den gjør det heller ikke lettere å møte langsiktige mål. En ny avtale bør derfor foreslå mer permanente tiltak for å gi insentiver til langsiktige investeringer i ny teknologi (Barrett 2009:8). En teknologisk revolusjon krever større satsing på grunnforskning. En slik satsing vil trolig være avhengig av offentlig støtte, i følge Barrett. Det må gis både ”push-insentiver” i form av statlige investeringer og ”pull-insentiver” i form av mulige patentordninger for at dette skal blir kommersielt

attraktivt (Barrett 2003:393-394). Noe vil kunne gjøres nasjonalt, der ny teknologi tilbyr nasjonale fordeler ved siden av konkrete utslippsreduksjoner, men det vil også kreve internasjonalt samarbeid for å sikre tilstrekkelig finansiering og kompetanse og fordi det er viktig at teknologien som utvikles kan spres. Det vil gi større muligheter til å redusere utslippene globalt og bli mer lønnsomt for de som utvikler teknologien. Barrett mener én strategisk fordel med å satse mer på forskning og utvikling nå er blant annet at det vil senke utgiftene med å redusere utslipp i fremtiden, ettersom de nødvendige og kostnadskrevene investeringene da allerede er gjennomført. Dette gir videre sterke insentiver til å redusere utslipp i fremtiden ettersom investorer gjerne vil ha noe igjen for investeringene sine, i dette tilfellet bruk av teknologi som gir utslippsreduksjoner. Barrett argumenterer for at innføring av teknologistandarder kan være et bedre instrument for å frembringe en teknologisk overgang enn det som har vist seg å være tilfellet med den rådende tilnærmingen med utslippsbegrensninger. Innføring av teknologistandarder har vært en velegnet tilnærming for å stoppe oljeutslipp til havs (MARPOL) og Barrett mener det er gode grunner til å tro at det også vil være en egnet tilnærming for å adressere klimaendringer (Barrett 2009:8). Om dette skriver Barrett følgende: “As noted before, Montreal was the wrong model for a climate treaty. A better model may be the the MARPOL treaty. This agreement abandoned the approach tried earlier that set quantitative emission limits but without the ability to monitor or enforce them. Instead, MARPOL imposed a technology standard (segregated ballast tanks). In my view, a climate agreement needs to do something similar” (Barrett 2003:393).

3.4.4 Protokoller for teknologiutvikling og teknologistandarder

For å realisere den nødvendige teknologiske utviklingen foreslår Barrett å lage én protokoll for forskning og utvikling (R&D) og én protokoll for teknologistandarder. De to protokollene vil kunne utformes slik at de styrker hverandre gjensidig. Ettersom teknologistandarder må kunne endres og utvikles over tid kan R&D-protokollen sørge for å frembringe fremtidige teknologistandarder. Standard-protokollen kan på sin side

foreslå hva slags forskning og utvikling som trengs for å utvikle nye standarder. Formålet med standardprotokoller er å sikre stor utbredelse av ren teknologi. En slik avtale vil kreve et visst nivå av deltakelse. I dette tilfellet vil det sannsynligvis kreve at i hvert fall EU, Japan og USA deltar, i følge Barrett. Dette kan gi et vippepunkt hvor stater etter hvert vil få sterkere og sterkere insentiver til å delta. Den største fordel med denne tilnærmingen er således den strategiske effekten det får for adferd. Når avtalen kommer over vippepunktet sikrer det et voksende marked for den nye teknologien, samtidig som markedet for den gamle teknologien krymper. Håndheving av avtalen blir da nesten unødvendig. Når nok land har innført en standard, har ingen et insentiv til å fravike den. Når det skjer, vil det følgelig ikke lenger være noe behov for håndheving. En annen fordel med en standardprotokoll er at den er lett å overvåke. Det er til sammenligning mye vanskeligere å kontrollere utslipp av klimagasser (Barrett 2003:396).

3.4.5 Deltakelse i et fremtidig klimaregime

Fremtidige avtaler må også gi utviklingsland med en hurtigvoksende økonomi insentiver til å delta og til å redusere sine utslipp. Deres utslipp stiger nå raskere enn rike lands utslipp. Kina har allerede passert USA som verdens største utslippsnasjon. Veikartet fra Bali nevner muligheten for at utviklingsland skal iverksette passende tiltak for å redusere sine utslipp, forutsatt at de får støtte og blir hjulpet frem ved teknologiske og økonomiske overføringer, samt kapasitetsbygging. Barrett skriver at dette bør være en prioritet av politiske årsaker. EU har betinget sine løfter om ytterligere utslippsreduksjoner av at også USA og andre OECD-land reduserer sine utslipp ytterligere. USA har imidlertid sagt at de kun vil delta og redusere sine utslipp dersom det stilles tilsvarende krav til stater som Kina og India. Den politiske utfordringen blir å knytte disse løftene sammen slik at de faktisk resulterer i reduserte utslipp (Barrett 2009:9). Deltakelse av USA er også en sentral faktor i et fremtidig klimaregime. USA står for en stor andel av de globale utslippene og meningsfull deltakelse av Kina og India avhenger trolig av at også USA deltar. Da gjelder det at

det ikke på nytt forhandles frem en avtale som USA ikke kan eller vil ratifisere. For at USA skal kunne ratifisere en internasjonal avtale kreves det 2/3 flertall i Senatet. Det tilsvarer 67 stemmer. Nasjonal lovgivning krever imidlertid kun 60 stemmer. Dersom USA først vedtar en nasjonal klimalov kan det åpne for at det blir litt lettere å ratifisere en internasjonal avtale (Barrett 2009:10). Vel å merke hvis avtalen bygger på, eller i det minste er konsistent med, USAs nasjonale klimalov.

3.5 Oppsummering

Dette kapitlet har belyst Barretts tilnærming til hva som kan forklare at den rådende tilnærmingen til klimaendringer ikke har fungert og hvorfor en annen tilnærming kan fungere bedre. Håndheving er et sentralt aspekt ved Barretts tilnærming. Avtaler må utvikles enten på en måte som gjør at de kan håndheves, eller slik at håndheving nesten blir unødvendig. Barrett mener Kyoto-protokollen er utformet på en måte som gjør at den ikke kan håndheves effektivt og dermed ikke kan opprettholdes innenfor et internasjonalt system basert på suverene stater. Han mener en bedre strategi er å utvikle et klimaregime bestående av flere separate avtaler med fokus på konkrete tiltak som dermed blir lettere, eventuelt unødvendige å håndheve. Utgangspunktet bør etter Barretts vurdering være å finne frem til hvilke tiltak som kan begrense risikoen for farlige klimaendringer og hvordan de kan håndheves. Med dette har jeg gjennom Barretts tilnærming gitt ett mulig svar på problemstillingen, som også omfatter spørsmålene som innledet dette kapitlet: Kan Kyoto-protokollens svakheter forklares med at det ble gjort en rekke feilgrep da avtalen ble utformet? Og kunne en annen tilnærming til problemet gitt et bedre resultat? Barretts svar er et klart ja på begge spørsmålene.

4.0 Haas' tilnærming

“Architects of institutional design have been reflexively applying a dysfunctional blueprint to dealing with global climate change (Haas 2008: 6).

4.1 Innledning

Sitatet over er hentet fra Haas' artikkel *“Climate Change Governance after Bali”* og omfatter mye av den kritikken som Haas retter mot den rådende tilnærmingen til klimaendringer. Dette kapittelet vil utdype argumentene Haas fremsetter i denne artikkelen og andre relevante tekster. Hensikten er å belyse hva som etter Haas' mening kan forklare at den rådende tilnærmingen til klimaendringer ikke har fungert, hva som kunne vært gjort annerledes og hva som er den beste veien videre til et effektivt klimaregime.

Skyldes det svake klimaregimet bevisste forsøk på å hindre fremveksten av et mer effektivt klimaregime? Et sentralt aspekt ved Haas' kritikk er at flere av svakhetene ved det eksisterende klimaregimet kan spores tilbake til bevisste valg hvor sentrale aktører har ønsket å hindre at en raskere og mer effektiv tilnærming til klimaendringer skulle vokse frem i strid med deres interesser. Maktforhold og politisk vilje er således viktige momenter i Haas' argumentasjon. Et annet viktig tema er hvordan kunnskap om klimaendringene har blitt fremstilt og formidlet. Haas er blant annet sterkt kritisk til den politiske styringen av IPCC og den effekten dette har hatt på klimaforhandlingene. Dette er aspekter som får en sentral plass i dette analysekapittelet.

Kapittelet innledes med Haas' kritikk av den rådende tilnærmingen til klimaendringer. Denne kritikken belyser den generelle tilnærmingen til internasjonale miljøproblemer og de svakheter denne tilnærmingen har medført for det eksisterende klimaregimet. Hovedfokuset vil i denne delen være på den svake institusjonaliseringen og den politiske styringen av IPCC, som Haas trekker frem som viktige forklaringer for hvorfor klimaendringer ikke har blitt adressert på en mer effektiv måte. Dette er også

et tilbakevendende tema i den andre delen, hvor jeg behandler Haas' påstand om at den svake institusjonaliseringen skyldes et bevisst valg. Denne delen omhandler videre hva som kunne vært gjort annerledes for å frembringe et mer effektivt klimaregime. Den tredje og siste delen presenterer Haas' syn på hva som burde være veien videre i kjølvannet av klimatoppmøtet på Bali. Som han selv uttrykker det: "There is a long and winding road from Bali to a meaningful climate change regime" (Haas 2008:1).

4.2 Hvorfor den rådende tilnærmingen ikke har fungert

Haas hevder det er lite som tyder på at UNFCCC og Kyoto-protokollen har frembrakt betydningsfulle policyendringer blant sine medlemsland. Så langt har få stater innfridd de begrensede utslippsmålene de forpliktet seg til under Kyoto-protokollen. Utslippene fra OECD-land har økt i forhold til 1990-nivå og fortsetter å øke. Kina har blitt verdens største utslippsnasjon raskere enn forventet. Der reduksjoner faktisk har forekommet skyldes det i følge Haas først og fremst endringer i enkelte staters økonomiske struktur: gjennom privatisering, bytte av drivstoff, dyrere energi, fremvekst av en større servicesektor og økonomisk tilbakegang. De nærmere 20 årene med klimaforhandlinger har i følge Haas gitt få resultater og har opphevet "samarbeid" til et mål i seg selv, fremfor et middel for beskyttelse av miljøet internasjonalt (Haas 2008:3). Haas hevder i lys av dette at den generelle modellen for å adressere internasjonale miljøproblemer gjennom multilateralt diplomati, ikke har fungert når det gjelder å adressere klimaendringer på en effektiv måte. Enda dette har vært en vellykket tilnærming for å bekjempe en del andre internasjonale miljøproblemer, som blant annet nedbryting av ozonlaget og sur nedbør, har klimaendringer vist seg å være langt vanskeligere å håndtere både politisk og økonomisk (Haas 2008:2). Problematismen av den generelle modellen for å adressere miljøproblemer er et grunnleggende aspekt ved Haas' kritikk av det nåværende klimaregimet og jeg vil derfor nå utdype bakgrunnen for dette.

I boken “Global Environmental Governance” (Speth & Haas 2006) tar forfatterne for seg internasjonalt miljøsamarbeid i perioden 1972-2005. Det er en periode hvor bevisstheten omkring miljøproblemer har blitt klart styrket og hvor en rekke internasjonale miljøavtaler ble fremforhandlet, ratifisert og i stor grad overholdt. Men forfatterne er kritiske til om dette faktisk har resultert i en bedre beskyttelse av miljøet internasjonalt. Med enkelte unntak, som Montreal-protokollen, hevder Speth og Haas (2006:101) at internasjonale miljøavtaler ikke har vært særlig vellykkede⁹. På tross av alt arbeidet som er gjort fortsetter mange av de foruroligende trendene som avtalene var ment å motvirke. Dette kan i følge forfatterne ikke forklares på grunnlag av mangelfull håndheving og oppfyllelse av forpliktelsene under disse avtalene. Det generelle problemet er snarere at avtalene faktisk ikke beskytter de miljøområdene de var ment å beskytte fordi de i utgangspunktet ikke har blitt designet for å gjøre nettopp det (Speth & Haas 2006:102). Når Haas (2008) kritiserer den generelle modellen henviser han til en artikkel av David Victor (2006). Her hevder Victor at det i arbeidet med internasjonale miljøavtaler ikke har blitt fokusert på effektive tiltak, men snarere hvordan man kan utforme en avtale det kan bli enighet om. Victor beskriver forhandlingene som “a diplomatic effort to identify the problem type that can earn agreement” (Victor 2006:99). Med denne tilnærmingen kan de fleste miljøproblemer som har dukket opp på den internasjonale agendaen raskt bli pakket inn i stabile (i betydningen varige), men overfladiske avtaler. Siden Stockholm-konferansen i 1972 har arbeidet med å finne frem til slike overfladiske avtaler blitt lettere i følge Victor, ettersom det nå finnes en rekke avtaler som kan fungere som modeller og skape presedens når nye miljøproblemer dukker opp på den internasjonale agendaen. Denne tilnærmingen kan også forklare hvorfor nesten alle forsøk på internasjonalt miljøsamarbeid nå starter med ”a ”framework convention” that is long on vision and procedure but short on commitments” (Victor 2006:99-100). Dette er en fremgangsmåte som står i sterk kontrast til andre arenaer for

⁹ Med en vellykket avtale mener forfatterne at avtalen beskytter det miljøområdet det var ment å beskytte. En vellykket avtale er dermed synonymt med en effektiv avtale.

internasjonalt samarbeid. Her er man ifølge Victor mer opptatt av faktiske resultater enn hvilken symboleffekt en avtale kan gi. Innenfor klimaforhandlingene har det å komme frem til en avtale vært viktigere enn at avtalen blir effektiv, i følge Victor (2006:100). Det er denne kritikken som ligger til grunn for sitatet som innleder kapitlet: *“Architects of institutional design have been reflexively applying a dysfunctional blueprint to dealing with global climate change”* (Haas 2008:6).

4.2.1 Faktorer som er viktige for å etablere et effektivt klimaregime

“Effective international agreements are those that lead nations to make policy changes that further the goals of the agreements, with the result that there are improvements in environmental quality” (Speth & Haas 2006:128). Om denne definisjonen av regimeeffektivitet legges til grunn, mener Speth og Haas (2006) at det fins eksempler på effektive, internasjonale miljøavtaler og nevner blant annet ozonnedbryting og sur nedbør som områder hvor man er rimelig sikker på at forholdene har forbedret seg eller er i ferd med å forbedre seg som følge av internasjonale avtaler. Dette gir et grunnlag for å si noe om hvilke forhold og initiativer som fremmer effektive avtaler. Speth og Haas mener mange av faktorene som leder til effektive regimer kan grupperes under tre hovedoverskrifter: “building the environment for cooperation, building national capacity, and building national concern” (Speth & Haas 2006:128). Det er flere faktorer som kan bidra til å bedre forutsetningene for samarbeid slik at det blir lettere for partene å fremforhandle en effektiv avtale. *Antall deltakere er viktig.* Det er lettere å komme til enighet når det er et relativt lite antall som skal forhandle seg i mellom. Dette gjelder særlig når det stilles krav om konsensus, hvilket er tilfellet med klimaforhandlingene under UNFCCC. *Avstemningsregler er viktig.* Konsensusprinsippet åpner for at de partene som er minst interessert i en avtale kan utvane forslagene slik at man ender opp med en overfladisk avtale. Dersom partene åpner for å tillate voteringer basert på flertallsprinsippet kan dette gjøre både beslutningsprosessen og policyforslagene det voteres over mer effektive. Det er videre viktig at det er mulig å *overvåke og verifisere* hva man har blitt enige om.

Ellers kan det herske usikkerhet om stater faktisk oppfyller sine forpliktelser. *Horisontale lenker* til andre regimer kan gjøre at stater er mer villig til å inngå avtaler og til å oppfylle sine forpliktelser. Horisontale lenker refererer her til overlappende medlemskap i internasjonale organisasjoner eller regimer med stater som medlemmer. Det har vist seg at stater er mer tilbøyelige til å komme med innrømmelser i forhandlinger med andre stater som de vet de vil forholde seg til også på andre områder. Dette gjelder også overholdelse av forpliktelser stater påtar seg. Stater blir mer opptatt av å oppfylle sine forpliktelser for å opprettholde et godt omdømme overfor stater de skal forhandle med ved flere anledninger. Horisontale lenker kan dermed bidra til å gjøre avtaler og regimer mer effektive. Helt til slutt vil valg av *forhandlingsarena*, som FN, WTO eller UNEP, avgjøre hvilke premisser og normer som legges for samarbeidet og dermed hva man kan forvente å oppnå, i følge Speth & Haas. Når det gjelder den andre hovedoverskriften, å bygge kapasitet, er dette spesielt relevant i forhold til utviklingsland. De vil ofte være avhengig av finansielle og teknologiske overføringer, samt kursing for å kunne utnytte dette på riktig måte, og dermed være i stand til å etterleve en avtale. Den siste hovedoverskriften, å heve oppmerksomheten omkring temaet, er viktig for å presse nasjonale myndigheter til å foreslå å gjennomføre effektive klimatiltak. Speth og Haas mener dette er en sentral variabel for å forklare policyendringer. Kampanjer på tv, radio og ute blant befolkningen kan være med på å heve oppmerksomheten omkring klimaendringer og sette det på den politiske dagsorden. Samlet sett vil dette øke muligheten til å komme frem til et godt kompromiss som kan resultere i et effektivt klimaregime (Speth & Haas 2006:128-132). I lys av denne fremstillingen skal jeg nå trekke frem de mest sentrale faktorene Haas fremhever for å forklare hvorfor Kyoto-protokollen og det videre klimaregimet ikke er mer effektivt.

4.2.2 Svak institusjonalisering

Haas mener fraværet av et sterkt politisk press har ført til at regjeringer har vært tilbakeholdne med å organisere internasjonale institusjoner og kunnskap på en slik

måte at det ville få noen innflytelse over statene selv. Enda klimaendringer er vanskelig å håndtere både politisk og økonomisk er den institusjonelle rammen rundt forhandlingene svak sammenlignet med andre internasjonale regimer. Haas viser til at UNFCCC kun har et middels stort sekretariat og et meget beskjedent budsjett. Dette har blant annet medført at det er en liten utnyttelse av mulige synergieffekter og horisontale lenker til andre internasjonale regimer (Haas 2008:3). Andre internasjonale organisasjoner og regimer som har vist interesse av å utnytte dette, har opplevd at det er få tilgjengelige ressurser til å stimulere denne typen sammenkoblinger. Det er i følge Haas fortsatt lite midler tilgjengelig gjennom finansieringsordninger som the Global Environmental Facility (GEF), Verdensbanken og de fleksible Kyoto-mekanismene (CDM og JI) (Haas 2008:3). Den svake institusjonaliseringen dekker dermed flere av de faktorene som er viktige for å etablere et effektivt klimaregime.

4.2.3 En vanskelig diplomatisk kontekst

Klimaforhandlingene har også vært preget av en vanskelig diplomatisk kontekst, i følge Haas. Han viser til at forhandlingene ikke har ført frem til noen meningsfull sammenkobling av saker eller prinsipper som kan fungere som en ramme rundt forhandlingene. Det er ikke avklart om det er miljøvern, markedsliberalisering eller suverenitet som skal stå som et felles prisnipp når stater adresserer klimaendringer. Kina mener bærekraftig utvikling er en passende ramme, mens Storbritannia mener det burde være sikkerhet. Haas hevder mangelen på en felles konseptuel forankring har gjort forhandlingene vanskeligere enn nødvendig (Haas 2008:4). Klimatoppmøtet på Bali har ikke brakt forhandlingene noe videre på dette punktet. Veikartet som der ble utarbeidet er etter Haas' oppfatning fremdeles svært utydelig på de sentrale områdene som er nevnt ovenfor (Haas 2008:1).

4.2.4 Politisk styring av IPCC

Et annet sentralt problem under klimaforhandlingene har i følge Haas vært muligheten til å fremskaffe og bruke det han kaller “usable knowledge” på en effektiv måte for å adressere klimaendringer. Om dette begrepet skriver Haas følgende: “usable knowledge encompasses a substantive core that makes it usable for policy-makers, and a procedural dimension that provides a mechanism for transmitting knowledge from the scientific community to the policy world and provides for agency when theorizing about broader patterns of social learning, policy-making and international relations.” (Haas 2004:573). I dette arbeidet har IPCC inntatt en sentral rolle etter etableringen i 1988 som “the principal international science policy advisory body for global warming” (Haas 2004:580). Flere forskere omtaler nettopp IPCC som et av de fremste forsøkene det internasjonale samfunnet har samlet seg om for å fremskaffe “usable knowledge” (Haas 2004; Skodvin 2000a, 2000b; Agrawala 1998a, 1998b; Siebenhuner 2002, 2003; Kameyama 2004). Men Haas hevder at det også hersker en bred mistanke om at IPCC ble dannet hovedsakelig ut ifra politiske hensyn. En del regjeringer ønsket med opprettelsen av IPCC å ta tilbake kontrollen over en prosess som var i ferd med å få en raskere fremdrift enn hva de var komfortable med (Haas 2004:580). Haas viser til at IPCCs sammensetning og rapportering har blitt organisert slik at nasjonale myndigheter har kunnet utøve en viss kontroll over det vitenskapelige arbeidet. Det forholder seg slik at alle involverte parter i dette arbeidet blir nominert og valgt i tråd med medlemsstatenes ønsker. Medlemsstatene har også innflytelse på ordlyden i sluttrapportene som legges frem. Det er imidlertid lite grunnlag for å hevde at det har forekommet bevisst manipulering når det gjelder rekruttering av forskere til IPCC, eller i bruken av det vitenskapelige grunnlaget i rapportene. IPCCs tre arbeidsgrupper har fått tilstrekkelig handlingsrom til å gi anbefalinger basert på et nøyaktig vitenskapelig grunnlag, og det er gode prosedyrer for peer-review av dette arbeidet. Men det er eksempler på hva Haas omtaler som uheldig politisk innblanding. Robert Watson, en anerkjent amerikansk klimaforsker som ble nominert til formann for IPCC, men som USA oppfattet som altfor selvstendig i forhold til nasjonale myndigheters linje og derfor forkastet hans

kandidatur, kan i følge stå som ett eksempel på slik uheldig politisk innblanding. USAs kritikk av den tredje IPCC-rapporten fra 2001, som de mente inneholdt for sterkt språk og gikk utover det som det var ”politisk enighet om”, er et annet slikt eksempel mener Haas (2004:581). Men Haas kritiserer først og fremst IPCCs sammensetning og rapportering fordi han mener den begrenser muligheten til å generere “usable knowledge” som kan brukes til å adressere klimaendringer på en effektiv måte. Haas hevder at kunnskapsbasen som er gjort tilgjengelig gjennom IPCCs arbeid, er lite anvendelig. Det har hovedsakelig to årsaker. *For det første* hevder han IPCCs arbeid ansees som suspekt og bare delvis legitimt ettersom regjeringer plukker ut forskerne og har innflytelse over oppsummeringen av rapportene fra de tre arbeidsgruppene. *For det andre* presenterer rapportene som IPCC legger frem, konsekvenser av klimaendringer innenfor en tidsramme på 20-40 år, og omtaler konsekvenser på kontinentnivå. Det gir en tidsramme og geografisk utstrekning som det er vanskelig å forholde seg til for regjeringer, selskaper og individer. Det gjør det også vanskelig å mobilisere en politisk opinion i forhold til det som kommer frem i rapportene og dermed reduseres mulighetene til å utøve et politisk press på nasjonale beslutningstakere (Haas 2008:4). En annen kritikk som rettes mot IPCC er at deres rapporter i overveldende grad fokuserer på tilpasninger til klimaendringer, hvilket favoriserer de industrialiserte statene som historisk sett er ansvarlig for de problematiske klimagassutslippene, fremfor tiltak for å forebygge eller begrense disse utslippene, hvilket ville være mer i utviklingslands interesse, i følge Haas (2004:583).

4.2.5 IPCCs rapporter har fått lite gjennomslag

Det mest problematiske med IPCCs fremgangsmåte er i følge Haas at de ikke har klart å tilpasse publiseringen av rapportene slik at de har kommet i forkant av viktige forhandlingsrunder under arbeidet med blant annet Kyoto-protokollen. Kun noen få spesialrapporter har blitt publisert slik at de har fått den tiltenkte innvirkningen på forhandlingene, i følge Haas. Det gjelder blant annet “*the 2000 report on Land Use,*

Land Use Changes and Forestry”, som kunne tilby et godt tilpasset vitenskapelig policyforslag til forhandlerne. Den generelle mangelen på en slik samkjøring av viktige rapporter og forhandlingsrunder har i følge Haas ført til at UNFCCC og Kyoto-protokollen snarere reflekterer politisk retorikk og kompromisser om utslippsbegrensninger, fremfor det vitenskapelige grunnlaget som IPCC fikk i oppgave å gjøre tilgjengelig for forhandlerne (Haas 2004:583). Haas skriver i artikkelen “*When Does Power Listen to Truth?*” (2004) at det generelt er vanskelig å omgjøre resultater fra vitenskapelige arbeid til gode policyforslag. Det er delvis fordi vitenskap ikke kan oppfattes som sannhet, at fremstillingen og bruken av det vitenskapelige arbeidet kan være påvirket av politiske føringer og at maktpersoner uansett ikke bryr seg om “sannhet” (Haas 2004:571). For politikere bryr seg egentlig ikke om det vitenskapelige grunnlaget i seg selv, men ønsker en slags rettfærdiggjøring av et forhåndsbestemt politisk program som hovedsakelig styres av forventninger om oppnåelsen av visse fordeler (Miles 1998; Nelkin 1979).

4.2.6 Spesielle utfordringer knyttet til klimaendringer

Møtet mellom vitenskap og politikk er generelt en stor utfordring, men Haas hevder at IPCC i tillegg utgjør en ekstremt vanskelig case. Om dette skriver han følgende:

But the IPCC is an extreme case. It is extreme in terms of the clarity with which the powerful industrialized countries recognized their material interests in the matter, and it is extreme in terms of the widespread transformations in industrial and individual behaviors that effective preventive policies were presumed to entail. In addition, the concurrent negotiations and science advisory process made governments extremely sensitive to the strategic implications that scientific assessments may have for national policies. In most other transboundary and global environmental issues the scientific consensus preceded active political discussions, so that governments were less acutely aware of the implications of their choice to delegate rule-making to scientists. Most other environmental and sustainable development issues do not share these characteristics, and hence there is greater potential for governments to create more legitimate and porous scientific processes to guide their policy work (Haas 2004:584).

Haas mener altså at det er sterke materielle interesser blant de industrialiserte statene, motstand mot de antatte implikasjonene av nødvendige omstillinger innenfor ulike sektorer som ulike klimatiltak vil kunne medføre, og sensitivitet overfor strategiske effekter dette vil ha på nasjonalt plan, som gjør at IPCC har hatt spesielt vanskelige forutsetninger for å kunne fremskaffe “usable knowledge” til forhandlerne. Det er en oppfatning som ikke er overraskende gitt omfanget og kompleksiteten som knytter seg til klimaendringer. I en sammenlignende studie av håndteringen av ozonnedbryting, sur nedbør og klimaendringer, med utgangspunkt i hvordan internasjonale institusjoner har bidratt til å håndtere problemene og hvordan de har bidratt til ny kunnskap og formidling av denne kunnskapen, finner Haas & McGabe (2001) at det gikk mye lengre tid fra man først begynte å registrere menneskeskapte klimaendringer på slutten av det 19. århundre, til utviklingen av internasjonale institusjoner med ansvar for dette området ble etablert først på 1990-tallet, enn det som var tilfellet med sur nedbør og ozonnedbryting. Dette forklarer de med at klimaendringer er et mer usikkert og omfattende problem som vil medføre større økonomiske konsekvenser for de industrialiserte statene å adressere. På bakgrunn av dette trekker forfatterne følgende slutning “Consequently, the manipulable variables associated with different institutions and their capabilities for guiding multilateral environmental management may be easier to invoke in cases that are structurally closer to ozone and acid rain than to climate change” (Haas & McGabe 2001:336).

4.3 Haas’ tilnærming til hvorfor Kyoto-protokollen fikk så mange svakheter

Haas argumenterer for at manglende politisk vilje er en av hovedårsakene til at det ikke er truffet mer effektive tiltak mot klimaendringer. Han mener forhandlerne helt klart kunne ha etablert sterkere institusjoner¹⁰, valgt en mindre forhandlingsarena enn

¹⁰Med sterkere institusjoner mener Haas institusjoner som har tilstrekkelig finansiell og organisatorisk kapasitet til å utføre de oppgavene og tjenestene som kreves av dem, og som kan være fordelaktige for å bidra til et mer effektivt regime (Haas 2008:3)

FN og satset på teknologiavtaler fremfor utslippsbegrensninger dersom man virkelig ønsket å realisere målsetningen i FNs klimakonvensjon (Haas 2008).

4.3.1 Påstanden om at svak institusjonalisering var et bevisst valg

Haas hevder at den svake institusjonaliseringen under klimaregimet skyldes bevisste valg. Han mener å ha belegg for denne påstanden etter å ha gjort en historisk gjennomgang av klimaforhandlingene siden Toronto-konferansen i 1988 (Haas 2008:4). Haas hevder, på bakgrunn av denne gjennomgangen, at en grunn til at klimaforhandlingene ble lagt under FNs generalforsamling var at noen land ønsket å hindre at politiske krefter som ville presse frem en sterkere institusjonalisering fikk slippe til. Etter at initiativet for en 20 prosents reduksjon av klimagasser begynte å spre seg internasjonalt, i kjølvannet av den forskerinitierte Toronto-konferansen, ønsket blant annet USA å holde NGOer, brysomme forskere og UNEP unna klimaforhandlingene (Haas 2008:5). For Toronto-konferansen og målet om en reduksjon på 20 prosent, som USA var sterkt imot, hadde vist at aktivistiske forskere var i stand til å fremme radikale forslag som kunne sette nasjonale myndigheter i et dårlig lys. IPCC ble blant annet opprettet for at dette ikke skulle gjenta seg i fremtiden (Haas & McGabe 2001: 332). Haas skriver at de involverte partene kunne valgt å etablere sterkere institusjoner dersom de hadde ønsket det. Den svake finansieringen av både IPCC, med et budsjett på en halv million dollar i 1990, og UNFCCC står i sterkt kontrast til andre internasjonale institusjoner med sammenlignbare oppgaver (Haas & McGabe 2001:338). Den politiske styringen av IPCC har også gjort at det viktige arbeidet med å fremskaffe “usable knowledge” ikke har fått den gjennomslagskraften det kunne ha fått, og dermed hindret en mer effektiv tilnærming til klimaendringer.

4.3.2 Valg av forhandlingsarena

Et annet viktig moment er valg av forhandlingsarena. Valget av FN som

forhandlingsarena, med prinsipper om global deltakelse og konsensus, har i følge Haas bremset fremgangen i forhandlingene og introdusert stemmegivning som ofte fører til det utfallet som er minst ambisiøst¹¹ (Haas 2008:5). For å unngå problemene det nødvendigvis medfører å forhandle med så mange parter som FN-sporet innebærer kunne man valgt å forhandle innenfor rammene av for eksempel OECD. Ved å inkludere Kina og India kunne man dannet en k-gruppe og fokusert på avanserte teknologiavtaler fremfor utslippsbegrensninger (Haas 2008:4). Her henviser Haas igjen til David Victors artikkel "*Toward Effective International Cooperation on Climate Change: Numbers, Interests and Institutions*" (2006) hvor forfatteren argumenterer for at den konvensjonelle tilnærmingen til internasjonalt samarbeid tar feil på en rekke viktige områder. Det at analytikere og diplomater kom frem til at klimaendringer burde adresseres gjennom en samarbeidsprosess med bred deltakelse er et eksempel på nettopp dette. Det bygger på oppfattelsen av klimaendringer som et globalt problem som krever en global løsning, og at slike problemer best håndteres gjennom internasjonale regimer som er brede, ikke-diskriminerende og åpner for at samarbeidet kan utdypes over tid. Denne tilnærmingen er i følge Victor enten mangelfull eller gal. Det er riktignok slik at regimer med bred deltakelse håndterer globale problemer bedre enn regimer med lav deltakelse, gitt at de har samme forutsetninger for samarbeid. Men slike regimer vil aldri ha de samme forutsetningene for samarbeid, i følge Victor. Bred deltakelse medfører nemlig store samarbeidsproblemer når flere stater med ulike interesser skal forhandle seg frem til en omforent løsning, hvilket er tilfellet under klimaforhandlingene. Kompleksiteten øker trolig eksponentielt for hver ny deltaker ettersom de introduserer flere kontaktflater i et nettverk av relasjoner. Og selv om utslipp av klimagasser er et globalt problem, er behovet for global deltakelse i dette tilfellet likevel tvilsomt, ettersom utslippene ikke er jevnt fordelt på verdens stater. De seks største

¹¹Her henviser Haas til Arild Underdals "law of the least ambitious program" som sier at en avtale bygget på konsensus ofte ikke oppnår mer enn hva den parten som er minst interessert i å forplikte seg er villig til å gjøre (Victor 2006: 90).

utslippsnasjonene (EU regnet som en) står for over 60 prosent av de globale utslippene. Dette åpner for et mer effektivt samarbeid blant de største utslippsnasjonene, i følge Victor. Hva som vil være det ideelle antallet stater for et mellomstatlig samarbeid kan ikke fastsettes helt presist. Men det er mulig å fastslå hvor mange parter som må delta for at kollektiv samhandling skal være kollektivt rasjonelt – den såkalte “k-gruppen”. Når det gjelder klimaforhandlingene mener Victor at dette antallet trolig er rundt tolv (Victor 2006:94, 95).

4.3.3 Deltakelse, forpliktelser og legitimitet

Men de som stiller seg bak tilnærmingen med bred deltakelse hevder at det uansett er nødvendig med bred deltakelse for å gi forhandlingene legitimitet, frembringe en felles forståelse og innføre standarder. Dette er imidlertid også en feil oppfatning, i følge Victor. Han viser til hvordan for eksempel WTO og EU har utviklet seg fra et samarbeid som først omfattet få stater med samsvarende interesser. Samarbeidet ble så utvidet både i bredde og dybde samtidig og ikke i sekvenser som den konvensjonelle tilnærmingen fastholder (Victor 2006:95). Når det gjelder “legitimiteten” til et slikt samarbeid mener han dette sannsynligvis er mindre viktig enn de praktiske fordelene det gir å utarbeide en avtale rundt interessene til et mindre antall stater. Under klimaforhandlingene har det også vært slik at flere av de statene som har kjempet for en avtale som er “broad then deep” faktisk ville tatt skade av en vellykket tilnærming for å redusere CO₂-utslipp. Det svekker grunnlaget for en slik tilnærming ytterligere, i følge Victor (Victor 2006:96).

4.3.4 Svak institusjonalisering og mangel på politisk vilje

Haas mener at det politiske fundamentet for en effektiv tilnærming til klimaendringer fortsatt er svakt. Det er fortsatt et underskudd av politisk vilje til å ta i bruk sterkere institusjoner, eller styrke de eksisterende, for å etablere et effektivt klimaregime (Haas

2008:3). Men det eksisterende klimaregimet er i følge Haas en så tynn sosial konstruksjon at det er mulig å erstatte dagens svake institusjoner med andre prosedurale og substansielle normer. Det vil være mulig å kombinere FN-sporet med andre forhandlingsarenaer og å bevege seg bort fra avstemningsregler basert på konsensus (Haas 2008:6).

4.4 Den beste veien videre til et effektivt klimaregime

Haas skriver at klimaendringer nå virker trygt plassert på den internasjonale agendaen (Haas 2008:1). Det kan også virke som om det internasjonale samfunn nå faktisk tror på hva det gav uttrykk for å tro på da UNFCCC ble opprettet i 1992; at klimaendringer er et seriøst problem som faktisk krever store reduksjoner av de globale klimagassutslippene (Speth & Haas 2006:104). Men Haas mener at den politiske viljen som kreves for å realisere dette målet enda ikke er helt fremtredende. Derfor burde de neste årene brukes til å bygge et politisk fundament for en ny avtale før modellen med multilateralt diplomati mister all troverdighet når det gjelder å adressere klimaendringer. Harde forhandlinger frem mot en internasjonal klimaavtale som skal etterfølge Kyoto-protokollen bør derfor utsettes noen år, i følge Haas. Det vil gi rom for å utvikle det nødvendig politiske fundamentet en slik avtale skal baseres på og for å oppnå kortsiktige policygevinster (Haas 2008:6, 7)

4.4.1 Teknologeutvikling og politisk mobilisering

Haas stiller to spørsmål for å stake ut veien videre som skal lede til en bedre håndtering av klimautfordringene. Hva kan gjøres for å bedre “dekarbonisere” den internasjonale politiske økonomien, og hvordan kan den nødvendige politiske viljen til å gjøre dette mobiliseres? Haas argumenterer for at det internasjonale samfunn nå har fem til ti år på seg til å mobilisere den politiske viljen som trengs for at stater skal forplikte seg til en massiv teknologisk satsing langsmed de linjene som IPCC har

foreslått. En felles satsing på forskning og utvikling av ny grønn teknologi kan i følge Haas frembringe den politiske viljen som er nødvendig for sterkere internasjonalt samarbeid. En slik satsing vil sannsynligvis kunne opprettholdes i de fleste industrialiserte stater ettersom den kan tjene flere formål: redusere avhengigheten av dyre energikilder, redusere avhengigheten av energileveranser som kan rammes av politiske konflikter, og stimulere nisjer innenfor et fremvoksende grønt marked. Ved å støtte nasjonale, teknologiske gjennombrudd mener Haas at flere policyalternativer vil bli kommersielt attraktive og det vil mobilisere grupper som får økonomiske interesser i sterkere internasjonalt samarbeid. Haas viser til at dette har blitt gjort med stor suksess tidligere, blant annet under Montreal-protokollen (Haas 2008:5).

4.4.2 En effektiv forhandlingsarena

Hva kan være en passende institusjonell ramme rundt et slikt samarbeid? Kyoto-protokollen hadde til hensikt å frembringe ny teknologi, men har ikke gitt tilstrekkelige insentiver til at det kan skje. Det er ikke tilstrekkelig bare å basere seg på frivillige bidrag fra rike land, slik finansieringsordningen er i dag gjennom GEF og Verdensbanken. Og the Asia Pacific Partnership on Clean Development and Climate, et initiativ fra Bush-administrasjonen i kjølvannet av at USA trakk seg fra Kyoto-forhandlingene, mangler i følge Haas finansielle ressurser til å drive frem en teknologisk overgang. Haas skriver at G8, pluss Kina og India, kan være en mer fornuftig institusjonell ramme for et samarbeid om teknologisk utvikling. Det internasjonale energi byrået (IEA) kan også gis en mer fremtredende rolle. Et samarbeid innenfor disse rammene åpner opp for andre prosedurale og substansielle normer enn hva som er tilfellet med konsensusforhandlingene innenfor FN-sporet. Men Haas fastholder at et slikt samarbeid allikevel bør koordineres med veikartet fra Bali for å opprettholde en viss grad av legitimitet (Haas 2008:5).

4.4.3 Heve oppmerksomheten omkring klimaendringer

For å øke oppmerksomheten om de alvorlige konsekvensene av klimaendringer mener Haas det er nødvendig å belyse effekten av klimaendringer på et politisk mer sensitivt nivå enn hva som gjøres i dag. Formidling av effekter på nasjonalt og kontinentalt nivå får liten politisk oppslutning. Til tross for at spørreundersøkelser viser at klimaendringer er ansett som et alvorlig problem verden over, prioriteres lokale og økonomiske forhold fremfor globale og miljørelaterte når det stemmes ved valg. Dette gir politiske signaler som begrenser regjeringers vilje til å samarbeide aktivt om potensielt kostbare tiltak mot klimaendringer, ettersom de ikke ser seg tjent med de økonomiske og dermed de politiske belastningene et slikt samarbeid vil påføre dem (Haas 2008:2). Derfor trengs det store offentlige informasjonskampanjer for å mobilisere det sivile samfunn og slik legge press på nasjonale regjeringer til å kreve tøffere klimatiltak internasjonalt. Det vil samtidig skape et bedre politisk fundament for en ny klimaavtale. Haas fremhever her fremgangsmåten til Union of Concerned Scientists, som retter sine analyser av klimaendringer mot de mest sensitive og betydningsfulle politiske enhetene når de omtaler effekter for henholdsvis California og New England. California kom nylig ut med ambisiøse teknologistandarder for å redusere sine klimagassutslipp med 20 prosent innen 2050. Og både California og New England er aktivt med i Regional Greenhouse Gas Initiatives, som også kan få en effekt internasjonalt ved å påvirke andre staters klimapolitikk. California har en tilstrekkelig stor økonomi til at tiltak som settes i verk der kan ha en strategisk demonstrasjonseffekt og dermed påvirke utviklingen andre steder (Haas 2008:6). Dersom IPCC begynte å rapportere om effektene av klimaendringene på en tilsvarende måte ville dette kunne medføre et større politisk press for raskere og mer effektive tiltak både nasjonalt og internasjonalt (Haas 2008:4). Haas mener videre at diskursen må endres fra dagens interessebaserte fokus til en som er mer normbasert. Al Gore's prisbelønte powerpoint presentasjoner og film om klimaendringer har i følge Haas nettopp oppmuntret til en mer etisk vinkling på problemstillingen (Haas 2008:6). For dersom stater og individer kun følger sin egeninteresse, vil det være

vanskelig å overkomme de politiske og økonomiske utfordringene som klimaendringene medfører. Den politiske realiteten i dag er at de statene som er mest utsatt, og dermed har størst interesse av omfattende tiltak mot klimaendringer, hovedsakelig er ressurssvake stater i det globale sør som mangler politisk innflytelse internasjonalt. I motsatt ende er det statene i det globale nord som har størst politisk kapasitet til å håndtere utfordringene, men som samtidig er mer tilbakeholdne med å gjennomføre kortsiktige og kostbare tiltak, i følge Haas (2008:2).

4.5 Oppsummering

Hensikten med dette kapittelet har vært å fremstille og utdype noen av de mest sentrale aspektene ved Haas' tilnærming, som også gir ett mulig svar på problemstillingen. Det grunnleggende i Haas' kritikk er at det under klimaforhandlingene har manglet politisk vilje og et politisk fundament for opprettelsen av et effektivt klimaregime. Den svake institusjonaliseringen skyldes i følge Haas et bevisst valg tidlig i prosessen for å unngå det som da ble oppfattet som en uønsket innblanding fra aktivistiske forskere. At politiske hensyn har tatt overhånd over det som startet som et forskerinitiert forsøk på å komme frem til tiltak mot klimaendringer, har i følge Haas bidratt til at man fortsatt er langt unna en løsning på problemene. Haas mener det nå bør fokuseres på å bygge et nødvendig politisk fundament som kan ligge til grunn for en ny klimaavtale med fokus på utvikling av avansert klimavennlig teknologi. Det vil også gi en felles konseptualisering av problemet, som dermed vil forbedre den diplomatiske konteksten. Harde forhandlinger på det nåværende tidspunkt vil trolig ikke føre frem, mener Haas, og kan til og med fjerne den siste resten av tillit til at multilateralt diplomati kan adressere klimaendringer på en effektiv måte.

5.0 Sammenligning av Barretts og Haas' tilnærminger

“The two schools of thought reflect different visions of how the international system works, the possibilities for governance with international law, and the policy tools that are available and should be used to handle implementation problems” (Raustiala & Victor 1998:681)

5.1 Innledning

I dette kapitlet skal jeg sammenligne bidragene fra Barrett og Haas i lys av noen sentrale aspekter de begge anser som viktige for å etablere et effektivt klimaregime. Håpet er at et slikt komparativt perspektiv kan frembringe noen nye innsikter til studiet av internasjonalt klimasamarbeid. Barrett og Haas tilhører som nevnt to ulike skoleretninger, og slik sitatet over viser har de blitt fremstilt som rivaliserende og gjensidig utelukkende i litteraturen. Jeg innleder dette kapitlet med å utdype noen av hovedpunktene innenfor de to skoleretningene og bruker dette som utgangspunkt for en analyse av likheter og forskjeller mellom Barretts og Haas' tilnærminger. Her vil jeg også kort sammenfatte tilnærmingene til Barrett og Haas som jeg har presentert i de to første analysekapitlene. Dette gjør jeg for å trekke frem de viktigste aspektene ved de to perspektivene og for å legge til rette for en sammenligning. Til slutt argumenterer jeg for at de to tilnærmingene med fordel kan kombineres og at dette vil gi en bredere tilnærming til studiet av internasjonalt klimasamarbeid.

5.2 Administrasjonsskolen

Innenfor administrasjonsskolen oppfattes ikke håndhevingsmekanismer som nødvendige eller relevante når det gjelder hvorvidt stater overholder sine forpliktelser under internasjonale avtaler (Hovi og Aakre 2009:4). I *“On Compliance”* (1993) skriver Chayes & Chayes følgende: “We believe that when nations enter into an international agreement of this kind, they alter their behavior, their relationships, and their expectations of one another over time in accordance with its terms. That is, they will to some extent comply with the undertakings they have made” (Chayes &

Chayes:176). I denne artikkelen trekker forfatterne opp tre hovedpunkter for skoleretningens syn på etterlevelse av internasjonale avtaler. *For det første* mener de at det generelle nivået av overholdelse av internasjonale avtaler ikke kan verifiseres empirisk. Avtaletekster er ofte formulert i generelle termer og overholdelse kan dermed bli et tolkningsspørsmål. Chayes og Chayes er videre uenige i antagelsen om at stater bryter avtaler når det er i deres egeninteresse å gjøre det. Når stater inngår internasjonale avtaler har de ofte vært gjennom en lang prosess med interne forhandlinger hvor den “nasjonale interesse” har blitt utkrystallisert. En avtale vil derfor til en viss grad alltid gjenspeile staters interesser, selv om det endelige resultatet er en kompromissløsning. Chayes og Chayes mener derfor at antagelsen må være at stater i utgangspunktet har til hensikt å oppfylle sine forpliktelser (Chayes & Chayes 1993:176-185). *For det andre* hevder de at manglende etterlevelse ofte ikke reflekterer veloverveide beslutninger om å bryte sine forpliktelser på bakgrunn av nasjonale interesser. Tilfeller hvor stater ikke oppfyller sine forpliktelser skyldes vanligvis ikke bevisste forsøk på å være gratis passasjer, men snarere uklarheter ved avtalen, staters begrensede kapasitet til å overholde sine forpliktelser og ukontrollerbare sosiale og økonomiske endringer i tidsrommet mellom ratifisering og implementering av avtalen. Dette er problemer som ikke kan løses med håndhevingsmekanismer som skal straffe stater som ikke oppfyller sine forpliktelser, i følge Chayes og Chayes. *For det tredje* mener forfatterne at internasjonale avtaler ikke kan og ikke bør måles i forhold til en standard for oppfyllelse, men snarere mot hva som kan regnes som akseptabel overholdelse innenfor hver enkelt avtale. Chayes og Chayes viser til eksempler hvor regimer har presset frem høy grad av overholdelse der dette har vært ansett som nødvendig for å opprettholde regimet. Det har blitt gjort uten bruk av håndhevingsmekanismer, som ofte kan være ressurskrevende og allikevel lite virkningsfulle, i følge Chayes og Chayes. Fokus på håndhevingsmekanismer fjerner også oppmerksomheten fra en lang rekke institusjonelle og politiske mekanismer som ofte er avgjørende for overholdelse av internasjonale avtaler (Chayes & Chayes 1993). Når det gjelder betydningen av normer, viser Chayes og Chayes blant annet til Jon Elster, som de beskriver som en av

de fremste representantene for “rasjonell aktør” retningen, og som har skrevet følgende: “I have come to believe that social norms provide an important kind of motivation for action that is irreducible to rationality or indeed to any other form of optimizing mechanism” (sitert i Chayes & Chayes 1993:186).

5.2.1 Håndhevingsskolen

Denne skoleretningen hevder i motsetning til administrasjonsskolen at håndheving av internasjonale avtaler er en nødvendighet dersom man skal oppnå mer gjennom et samarbeid enn hva som ville vært tilfellet uten en avtale (Hovi og Aakre 2009:4, 5). I artikkelen “*Is the good news about compliance good news about cooperation?*” (Downs, Rocke & Barsoom 1996) hevder forfatterne at flere av slutningene som tilhengerne av administrasjonsskolen fremsetter bygger på et skjevt utvalg hvor overfladiske avtaler som ikke krever håndheving er overrepresentert. Downs, Rocke og Barsoom mener det ikke er holdbart å trekke den slutning at høy grad av etterlevelse under overfladiske avtaler uten håndhevingsmekanismer også vil gjøre seg gjeldende for dype avtaler¹². Det er imidlertid vanskelig å måle dette ettersom det eksisterer kun noen få avtaler som kan karakteriseres som dype. Downs, Rocke og Barsoom argumenterer for at dette kan skyldes at stater har en tendens til å velge avtaler som enkelt kan overholdes fremfor avtaler som innebærer krevende og kostbare håndhevingssystemer¹³. Hvis dette er tilfellet er ikke nødvendigvis de gode nyhetene om høy grad av oppfyllelse, som administrasjonsskolen viser til, gode nyheter for internasjonalt samarbeid: “...we do not know what a high compliance rate

¹²Med en dyp avtale mener forfatterne “the depth of an agreement refers to the extent to which it captures the collective benefits that are available through perfect cooperation in one particular policy area. Given the difficulties involved in identifying the cooperative potential of an ideal treaty, it is most useful to think of a treaty’s depth of cooperation as the extent to which it requires states to depart from what they would have done in its absence” (Downs, Rocke & Barsoom 1996:383).

¹³Dette er samme kritikk som David Victor (2006) fremsetter om den “generelle modellen”.

really implies. Does it mean that even in the absence of enforcement states will comply with any agreement from the set of all possible agreements, or does it mean that states only make agreements that do not require much enforcement?" (Downs, Rocke & Barsoom 1996:383). Forfatterne mener at den siste tolkningen er den riktige. De fastholder at håndhevingsmekanismer er nødvendige dersom man ønsker et dypt internasjonalt miljøsamarbeid. Downs, Rocke og Barsoom og håndhevingskolen vektlegger interesser fremfor normer og mener årsaken til at en avtale overholdes eller ikke kan spores tilbake til insentivstrukturen. Stater vil velge ikke å oppfylle en avtale dersom gevinsten ved dette overstiger tapet ved å bli oppdaget og straffet. Men håndhevingsmekanismer kan sikre at en avtale overholdes ved å fjerne de fordelene en stat vil kunne oppnå ved ikke å oppfylle sine forpliktelser (Downs, Rocke & Barsoom 1996).

5.2.2 Fellestrekk og motsetninger

Begge skoleretningene anser det internasjonale systemet for å være anarkisk av natur og at det derfor ikke er mulig for stater å garantere at de vil oppfylle sine forpliktelser internasjonalt. Derfor anser begge skoleretningene at det er viktig å finne frem til hva som vil gjøre det mulig for stater å binde seg til handlinger som kan realisere kollektive goder og hvilke strategier som vil fremme samarbeid. Det er også enighet om at overholdelse av internasjonale miljøavtaler generelt har vært god (Henkins postulat¹⁴) og at dette tilsynelatende ikke har noe å gjøre med håndheving (Hovi og Aakre 2009:3, 4). Men der tilhengere av administrasjonsskolen trekker den slutning at håndheving stort sett er irrelevant, mener tilhengere av håndhevingskolen at håndheving først blir nødvendig når stater inngår dypere samarbeid og hvor dette ikke tar form av å være preget av harmoni og enkel koordinering, men blandede og motstridende interesser. I disse tilfellene vil håndheving være nødvendig, men de har

¹⁴“almost all nations observe almost all principles of international law and almost all of their obligations almost all of the time” (Chayes & Chayes 1993:177).

så langt vært sjeldne og har derfor blitt oversett eller utelukket av tilhengere av administrasjonsskolen (Downs, Rocke & Barsoom 1996). Innenfor litteraturen har de to skoleretningene blitt sett på som rivaliserende og gjensidig utelukkende (Hovi og Aakre 2009:2). Raustiala og Victor (1998) beskriver motsetningene på følgende måte “The two schools of thought reflect different visions of how the international system works, the possibilities for governance with international law, and the policy tools that are available and should be used to handle implementation problems” (Raustiala & Victor 1998:681). Disse motsetningene leder også til forskjellige oppfatninger av hvordan problemer knyttet til etterlevelse bør løses “.. that failures to implement international environmental commitments are best “managed” in a non-confrontational manner; the other, that coercive “enforcement” techniques are needed” (ibid.). Hovi og Aakre (2009:1) skriver at administrasjonsskolen baserer seg på “*the logic of appropriateness*”, som er en normbasert tilnærming, mens håndhevingsskolen baserer seg på “*the logic of consequentiality*”, som er en interessebasert tilnærming. Men er de to tilnærmingene virkelig gjensidig utelukkende? I motsetning til den tradisjonelle oppfatningen argumenterer Hovi og Aakre (2009:2) for at de to skoleretningene kan behandles som komplementære tilnærminger for bedre å forstå forholdet mellom håndheving, overholdelse og deltakelse innenfor internasjonale miljøavtaler. Med en spillteoretisk tilnærming deler forfatterne verdens stater inn i to grupper. *Type 1* stater, som er motivert av normer og som vil delta i internasjonale miljøavtaler og oppfylle sine forpliktelser uavhengig av egne interesser (*the logic of appropriateness*), og *type 2* stater, som kun deltar og overholder avtaler dersom dette maksimerer deres egennytte (*the logic of consequentiality*). Ved å kombinere tilnærminger fra begge skoleretningene fremstiller Hovi og Aakre et teoretisk rammeverk som gir interessante prediksjoner for når håndheving styrker deltakelse og overholdelse av internasjonale miljøavtaler (Hovi og Aakre 2009:1-2). I likhet med denne tilnærmingen vil jeg nå se på hvordan Barretts og Haas’ tilnærminger kan utfylle hverandre og dermed gi en bredere forståelse av hvorfor Kyoto-protokollen fikk så mange svakheter, hva som kunne vært gjort annerledes og hva som er den beste veien videre til et effektivt klimaregime.

Men først følger en kort repetisjon av de viktigste momentene i Barretts og Haas' tilnærminger.

5.3 Manglende kunnskap eller bevisste valg?

Barrett fremstiller Kyoto-protokollens svake design som et resultat av at forhandlerne valgte feil tilnærming og fremgangsmåte da de fremforhandlet avtalen. Det kan skyldes feilaktige vurderinger, eller mangelfullt kjennskap til hvordan man strategisk bør gå frem for å fremforhandle effektive, internasjonale miljøavtaler. For Barrett mener utfallet kunne ha blitt langt bedre dersom forhandlerne hadde tatt de riktige lærdommene fra Montreal-protokollen. Han argumenterer for at forhandlerne burde ha startet med å spørre hvilke tiltak som kan håndheves innenfor en internasjonal avtale og brukt dette som et fundament for avtalen. Barretts tilnærming baseres på en grundig analyse av flere hundre regionale og internasjonale miljøavtaler. Blant dem fremstår Montreal-protokollen som et skoleeksempel på en vellykket avtaledesign, men Barrett viser også hvordan dette problemområdet hadde særlig heldige forutsetninger for en effektiv løsning. Klimaforhandlingene står som nevnt overfor langt større utfordringer. For å løse disse anbefaler Barrett at det satses på teknologiutvikling, at man benytter seg av flere typer avtaledesign og deler opp samarbeidet i forhold til ulike sektorer. Det vil gjøre det lettere å håndheve en avtale, i følge Barrett.

Haas' tilnærming vektlegger helt andre aspekter enn Barretts. Kyoto-protokollens svake design skyldes ikke først og fremst feil tilnærming og manglende håndheving. Haas er opptatt av at klimaregimet er preget av svak institusjonalisering, som igjen er et resultat av bevisste valg. Haas mener det er mangel på politisk vilje til å ta klimautfordringene på alvor som er grunnen til at samarbeidet ikke har vært mer vellykket. Den politiske styringen av prosessen har gitt et langt svakere utfall enn hva som kunne ha blitt oppnådd dersom man hadde vært villig til å bruke mer ressurser og

lagt bedre til rette for bruken av “usable knowledge” som IPCC fikk i oppgave å gjøre tilgjengelig for klimaforhandlingene. Haas mener også at diskursen må vris fra en interessebasert til en normbasert tilnærming til klimaendringer. Dersom stater kun følger sin egeninteresse vil det i følge Haas være for vanskelig å overkomme de politiske og økonomiske utfordringene tiltak mot klimaendringer medfører. Men i likhet med Barrett mener også Haas at det er teknologiutvikling som er veien videre. Dette vil bidra til et nødvendig politisk fundament for en ny klimaavtale.

5.4 Sammenligning av Barretts og Haas’ tilnærminger

Jeg startet dette kapittelet med å redegjøre for at Barrett og Haas tilhører forskjellige skoleretninger når det gjelder tilnærminger til internasjonalt samarbeid. Jeg har også vist at Barrett og Haas trekker frem svært ulike argumenter for hvorfor Kyoto-protokollen har en svak design. Men en kan argumentere for at deres tilnærminger fremstår mer som utfyllende enn som gjensidig utelukkende. Barretts tilnærming er veldig klar på hvilke kriterier som må oppfylles for at en avtale skal bli effektiv. Haas’ tilnærming fokuserer mer på hva som kan bidra til å skape et bedre grunnlag for forhandlinger og en fremtidig klimaavtale. Under følger en gjennomgang og sammenligning av hvordan Barrett og Haas vektlegger mulige forklaringsfaktorer ulikt, for at en internasjonal klimaavtale skal bli effektiv.

5.4.1 Deltakelse

Når det gjelder deltakelse i en internasjonal klimaavtale ser det ut til at både Barrett og Haas mener at det viktigste er at de største utslippsnasjonene deltar. Her er i hvert fall Haas tilbøyelig til å mene at effektivitet er viktigere enn legitimitet i form av bred deltakelse. Han argumenterer for at man bør velge en mindre og mer effektiv forhandlingsarena enn hva FN-sporet representerer, og mener antall deltakere med fordel kan reduseres til den omtalte «k-gruppen». Den kan bestå av G8 pluss Kina og India. Barrett er også opptatt av at en avtale må sikre at de største utslippsnasjonene

deltar, men han mener at bred deltakelse er viktig for å unngå lekkasje og motvirke insentiver til å være gratispassasjer. Han viser til at USA trakk seg fra Kyoto-protokollen nettopp på grunn av faren for omfattende handelslekkasje. Det er kanskje derfor Barrett ikke mener det er en god strategi å redusere antall deltakere til bare å omfatte den nødvendige “k-gruppen”. Barretts tilnærming forsøker istedenfor å vise at en avtale som lykkes med strategisk å manipulere insentivstrukturen vil kunne sikre at en avtale blir både bred og dyp og dessuten vil overholdes. Når det gjelder utfordringer knyttet til å forhandle med mange parter foreslår Barrett at et fremtidig klimaregime kan omfatte flere separate avtaler som kan gjelde for ulike sektorer. Det vil lette håndheving og samarbeid mellom et stort antall stater med ulike interesser. Barrett er mer åpen for at det vil kunne fremforhandles en effektiv avtale innenfor rammene satt av UNFCCC enn hva Haas er. Men Barrett hevder at dette forutsetter at man går bort fra den rådende tilnærmingen med utslippsbegrensninger og gir tilstrekkelige insentiver til å sikre bred deltakelse og etterlevelse av dype forpliktelser. Det virker også som de har svært ulike oppfatninger av hvorfor stater skal delta i en internasjonal klimaavtale. Haas fokuserer på at de statene som slipper ut mest, og som (med unntak av Kina og India) har størst kapasitet til å redusere sine utslipp vesentlig, bør samarbeide fordi det kan føre frem til en mer effektiv tilnærming. Det er nesten som om Haas her tar for gitt at stater er villige til å samarbeide for å begrense klimaendringene, og at problemet er å finne den mest effektive tilnærmingen. Her mener Barrett at stater må gis insentiver til å delta og til å påta seg forpliktelser. Klimaet kan i følge Barrett fremstilles som et globalt kollektivt gode og det må derfor etableres mekanismer som kan motvirke insentiver til å være gratispassasjer.

5.4.2 Dybde

Både Barrett og Haas vektlegger at en internasjonal klimaavtale må føre til dype forpliktelser, i betydningen vesentlige utslippsreduksjoner, dersom den skal være en effektiv tilnærming til klimaendringer. Barrett kritiserer Kyoto-protokollen for at den ikke krevde vesentlige reduksjoner av de statene som valgte å ratifisere avtalen og at

den ikke har gitt tilstrekkelige insentiver til å frembringe den nødvendige teknologiske utviklingen som trengs for at en slik vesentlig reduksjon av de globale klimagassutslippene skal kunne realiseres. For å få stater til å ta på seg dype forpliktelser mener Barrett at man må endre den underliggende insentivstrukturen slik at partene får insentiver til å redusere sine utslipp. Barrett hevder at innføringen av teknologistandarder kunne endret insentivstrukturen på en slik måte. Men det største problemet med Kyoto-protokollen er ikke at den i utgangspunktet krever lite, men at den ikke legger til rette for et dypere og bredere samarbeid over tid, i følge Barrett. Han mener dette kunne blitt sikret ved å innføre mekanismer som kunne ha håndhevet både deltakelse og oppfyllelse helt fra begynnelsen. Haas hevder på sin side at det er fraværet av et sterkt politisk press, hvilket har gjort at regjeringer har vært tilbakeholdne med å organisere internasjonale institusjoner og kunnskap på en slik måte at det ville få noen innflytelse over statene selv, som har gjort det mulig for stater å komme unna med små forpliktelser i en avtale som ble basert mer på politisk retorikk og kompromisser enn på det vitenskapelige grunnlaget som skulle være grunnlaget for Kyoto-protokollen. Her er Haas' kritikk av den politiske styringen av IPCC spesielt relevant. Haas mener i likhet med Barrett at det er teknologiutvikling som kan være nøkkelen til en effektiv avtale, men Haas begrunner dette med at det kan mobilisere den politiske viljen som må til for å fremforhandle en effektiv klimaavtale. Slik Haas definerer politisk vilje, den oppfattelsen den politiske eliten, selskaper og velgermassen har av sine egne interesser, ligner dette imidlertid på Barretts betoning av den underliggende insentivstrukturen, altså hvilke interesser partene har når de går inn i forhandlinger. Her er det derfor flere likheter enn forskjeller, enda begrunnelsene er ulike og preges av forskjellige teoretiske ståsted.

5.4.3 Etterlevelse

Når det gjelder utslippsforpliktelsene under Kyoto-protokollen og hvorvidt de blir overholdt, er både Haas og Barrett kritiske til den rådende tilnærmingen og resultatene den har oppnådd. Barrett mener manglende tiltak for å oppfylle

forpliktelsene under protokollen og bruken av mekanismene som er tilgjengelige for å gjøre dette, skyldes mangelfull håndheving. Han hevder det ikke har blitt gitt tilstrekkelige insentiver til å utvikle og ta i bruk ny teknologi som kan gi lavere utslipp, selv om det var meningen at Kyoto-protokollen skulle stimulere til en slik utvikling. Barrett mener at utviklingen og etterspørselen etter slik teknologi avhenger av troverdigheten til at utslippsreduksjoner faktisk vil bli gjennomført. Med Kyoto-protokollens håndhevingsystem er ikke dette veldig troverdig, i følge Barrett. Han viser til at Canada ikke vil klare å oppfylle sine utslippsforpliktelser uten å kjøpe utslippskvoter, men allikevel ikke viser noen interesse for å kjøpe kvoter under det nåværende kvotesystemet. Det skyldes i følge Barrett at Canada kan unngå å bli straffet for å la være, og fordi mengden av "varm luft" i kvotemarkedet gjør at kjøp av kvoter i realiteten ikke bidrar til å redusere de globale klimagassutslippene. Så hvorfor skal Canada da bruke masse penger på et tiltak som ikke har noen effekt? Haas hevder at de utslippsreduksjonene som har forekommet ikke skyldes bevisste policyendringer som følge av Kyoto-protokollen, men snarere andre økonomiske og strategiske faktorer. Men som tilhenger av administrasjonsskolen etterlyser Haas ikke håndhevingsmekanismer for at stater skal oppfylle sine forpliktelser. Haas argumenterer for at diskursen må vris fra den interessebaserte tilnærmingen som nå råder til en som er mer normbasert for at flere stater skal ta på seg dypere forpliktelser og overholde dem. Han etterlyser også sterkere institusjoner for å bedre grunnlaget for at en avtale skal kunne overholdes.

5.4.4 Institusjoner

Haas hevder at man burde ha etablert institusjoner med større kapasitet og handlingsrom enn hva som har vært tilfellet med UNFCCC og IPCC. Det hadde man gjort dersom man virkelig ønsket å imøtekomme utfordringene klimaendringer medfører, i følge Haas. Når Haas etterlyser sterkere institusjoner, så omfatter dette også valget av forhandlingsarena. Haas mener forhandlingene kunne blitt ført innenfor organisasjoner med mer effektive beslutningsprosedyrer og færre deltakere

enn hva som er gjeldende normer under FNs Generalforsamling. Hadde forhandlingene blitt ført innenfor OECD, inkludert de største, fremvoksende utslippsnasjonene som Kina og India, og med fokus på teknologiutvikling, kunne dette raskere ført frem til en mer effektiv avtale, mener Haas. Barrett etterspør med sin tilnærming helt enkelt et effektivt håndhevingssystem, men nevner ikke eksplisitt hvordan institusjoner kanskje kunne spilt en sentral rolle her. Barrett er tilsynelatende lite opptatt av institusjoner (dersom man ser bort ifra mulige institusjoner tilknyttet håndheving av en avtale). Barrett problematiserer ikke den politiske styringen av IPCC, men det kan kanskje forklares med at han ikke mener usikkerheten rundt det vitenskapelige grunnlaget egentlig spiller en avgjørende rolle under forhandlinger, ettersom Montreal-protokollen ble fremforhandlet mens det fortsatt var stor usikkerhet knyttet til det vitenskapelige grunnlaget (Barrett 2003:366). Ved å gjøre avtaler selvhåndhevende vil internasjonale institusjoner også spille en mindre rolle i følge Barretts tilnærming.

5.4.5 Fremtidig utvikling

I lys av at Barrett og Haas tilhører ulike skoleretninger er det interessant at begge mener at det i en fremtidig klimaavtale bør satses mer på teknologiutvikling. Begrunnelsen er imidlertid noe ulik. Barrett argumenterer for at teknologistandarder vil gjøre det lettere å restrukturere insentivstrukturen slik at alle stater får et insentiv til å delta og til å oppfylle sine forpliktelser. Haas mener også at satsing på teknologiutvikling vil bidra til et fundament for en ny klimaavtale, men han begrunner dette med at det vil øke den politiske viljen til sterkere internasjonalt samarbeid. Men med politisk vilje mener Haas her den oppfattelsen den politiske eliten, selskaper og velgermassen har av sine egne interesser. Det kan derfor virke som om Haas i dette tilfellet allikevel går noe bort fra den normbaserte tilnærmingen han selv etterlyser og kommer Barretts interessebaserte tilnærming i møte på dette området. Men; mens Barrett mener et internasjonalt samarbeid kan blir realisert på en effektiv måte innenfor UNFCCC, mener Haas det er behov for en mindre og mer effektiv

forhandlingsarena (et alternativ er G8 pluss Kina og India), men at et slikt initiativ bør koordineres med UNFCCC for å opprettholde en viss grad av legitimitet.

5.4.6 Betingelser og forutsetninger for en effektiv avtale

Barretts tilnærming virker tilsynelatende mer detaljert enn Haas' tilnærming på en rekke av punktene som er gjennomgått i dette kapittelet. Det har nok sin forklaring i at Barrett og håndhevingskolen anser flere av aspektene, som bred deltakelse, dype forpliktelses og håndheving (for å sikre etterlevelse) som nødvendige betingelser for effektivt internasjonalt samarbeid. Haas og andre tilhengere av administrasjonsskolen vil her snarere trekke frem betydningen av å bygge et godt klima for samarbeid, bygge nasjonal kapasitet i forhold til etterlevelse av en avtale og heve den nasjonale oppmerksomheten om effektene av klimaendringer. Dette er i følge Haas viktige forutsetninger for at forhandlinger skal kunne lede frem til en effektiv klimaavtale. Men det gir ikke like klart uttrykk for hvilke konkrete betingelser som må oppfylles for at avtalen skal bli effektiv. Men de to ulike tilnærmingene kan her kanskje utfylle hverandre på en fruktbar måte. Aspekter som tilhengere av administrasjonsskolen vektlegger, som betydningen av institusjoner og politisk vilje, kan kombineres med perspektiver fra håndhevingskolen, som betydningen av den underliggende insentivstrukturen for samarbeid, for å belyse hvilke hindringer som kan stå i veien for etableringen av et effektivt klimaregime. Den enkelte tilnærmingen utelukker ellers flere viktige aspekter som kan ha stor betydning både når det gjelder forutsetninger for et samarbeid og betingelser for en effektiv avtale.

5.5 Hva bringer sammenligningen av disse perspektivene?

Hver for seg belyser både Barretts og Haas' tilnærminger aspekter som er viktige for å forklare hvorfor klimaregimet, og da spesielt Kyoto-protokollen har så mange svakheter. Og enda Barrett og Haas skriver innenfor to forskjellige skoleretninger som har vært fremstilt som rivaliserende og gjensidig utelukkende, vil jeg

argumentere for at det er mulig å kombinere de to perspektivene på en måte som får frem en bedre kontekstuell beskrivelse av klimaregimet og et bedre grunnlag for en analyse av noen av de mest sentrale aspektene som kan bidra til regimeeffektivitet. Mens Barrett er veldig konkret og tydelig på hvilke kriterier som må oppfylles for at en internasjonal klimaavtale skal bli effektiv, fokuserer Haas mer på aspekter som kan skape et godt grunnlag for en klimaavtale. Barrett fokuserer på deltakelse, oppfyllelse og håndheving. Haas fokuserer på institusjoner, kapasitet og politisk vilje. Når de to tilnærmingene kombineres, gir det både en mer helhetlig og dypere forklaring på hvorfor Kyoto-protokollen fikk så mange svakheter, hva som kunne vært gjort annerledes og hva som er den beste veien videre til et effektivt klimaregime. Klimaregimets manglende effektivitet kan tilsynelatende både tilskreves feil tilnærming til problemet grunnet manglende kunnskap (Barrett) og bevisste valg som har hindret en mer effektiv tilnærming (Haas). Dette er imidlertid ikke påstander som er gjensidig utelukkende og Barrett og Haas kan begge vise til empirisk belegg for sine slutninger. Denne sammenligningen viser snarere verdien av å kombinere ulike perspektiver for å få frem aspekter som ikke ville blitt belyst med bare en av tilnærmingene. Det er også interessant at begge tilnærmingene foreslår en omfattende satsing på teknologiutvikling som nøkkelen til å løse klimautfordringene. Downs, Rocke og Barsoom (1996) skriver følgende om nettopp dette:

“One of the points too rarely made by either the managerial or political economy (i.e., enforcement) school is that changes in technology, relative prices, domestic transitions and ideas have inspired more international cooperation and regulatory compliance than have all efforts at dispute resolution and enforcement combined” (Downs, Rocke & Barsoom 1996:397-398).

Når både Barrett og Haas omfavner denne løsningen bringer kanskje dette noe nytt til studiet av internasjonalt klimasamarbeid?

6.0 Avslutning

Dette avslutningskapitlet vil først presentere en kort oppsummering av oppgavens ulike kapitler før jeg helt til slutt kommer med oppgavens konklusjoner, hovedfunn og noen refleksjoner over denne studiens mulige bidrag til problemområdet

6.1 Oppsummering

Jeg har i denne oppgaven søkt å svare på problemstillingen: Hvorfor fikk Kyoto-protokollen så mange svakheter, hva kunne vært gjort annerledes, og hva er den beste veien videre til et effektivt klimaregime?”. I bakgrunnskapitlet, kapittel 2, gav jeg en kort fremstilling av de nærmere 20 årene med klimaforhandlinger for å vise hvordan utviklingen har vært på dette feltet og hva som har vært og er de største utfordringene under klimaforhandlingene. For å avgrense oppgaven valgte jeg å fokusere på tilnærmingene til to sentrale teoretikere innenfor studiet av internasjonalt klimasamarbeid, Scott Barrett og Peter M. Haas, som på ulike måter belyser den problemstillingen jeg har jobbet ut ifra. Det første analysekapitlet, kapittel 3, tok for seg Barretts tilnærming og påstanden om at Kyoto-protokollens svakheter kan tilskrives manglende kunnskap som har resultert i en feilaktig tilnærming til problemet. Barrett argumenterer for at det som burde vært utgangspunktet for Kyoto-protokollen var hvilke tiltak som ville la seg håndheve innenfor en internasjonal avtale. Det ville gitt en annen tilnærming til problemet og et langt bedre utfall. Det andre analysekapitlet, kapittel 4, omhandler Haas tilnærming og påstanden om at svakheter ved klimaregimet skyldes et bevisst valg. Haas mener det er manglende politisk vilje, ikke håndheving, som er hovedårsaken til at det ikke har blitt etablert et effektivt klimaregime. Hvis nasjonale myndigheter hadde vært villige til å organisere institusjoner og kunnskap på en slik måte at det hadde fått en reell innflytelse over statene selv, mener Haas at utfallet av klimaforhandlingene kunne vært langt bedre. Det tredje analysekapitlet, kapittel 5, presenterer de to skoleretningene som Barretts

og Haas' tilnæringer kan plasseres innenfor. Håndhevingskolen og administrasjonsskolen har tradisjonelt blitt omtalt som rivaliserende og gjensidig utelukkende, men her trekker jeg frem likheter og forskjeller som snarere kan gi en mer helhetlig forståelse av utfordringer knyttet til internasjonalt samarbeid. Dette er videre et utgangspunkt for å sammenligne Barretts og Haas' tilnæringer, hvor jeg på samme måte trekker frem likheter og forskjeller i forhold til hva de anser som nødvendige betingelser og viktige forutsetninger for internasjonalt klimasamarbeid. Til slutt kommenterte jeg hvordan perspektiver fra begge tilnærmingene er viktige for å gi en bredere forståelse av utviklingen av klimaregimet og internasjonalt klimasamarbeid.

6.2 Konklusjoner

Hvorfor fikk Kyoto-protokollen så mange svakheter? Denne oppgaven har vist at Barrett og Haas vektlegger svært ulike aspekter når de behandler denne problemstillingen. Barrett mener det var feil å utsette forhandlingene om et håndhevingsystem til det første møtet etter Kyoto-forhandlingene. Barrett hevder at håndhevingsmekanismer må være en del av fundamentet for en internasjonal klimaavtale fordi det legger føringer for hvordan samarbeidet kommer til å utvikle seg og hva som kan oppnås. Dersom forhandlerne hadde fokusert på å designe en avtale som kunne håndheves, hvilket er helt avgjørende i følge Barretts tilnærming, mener Barrett at de ville designet en avtale som ville gitt en mer effektiv tilnærming. Det ensidige fokuset på utslippsbegrensinger gjorde i følge Barret at det ikke ble tatt hensyn til problemer knyttet til deltakelse og oppfyllelse av protokollen. Frykten for handelslekkasje førte til at USA trakk seg fra forhandlingene, hvilket gjorde at andre store utslippsnasjoner kunne presse frem innrømmelser under de påfølgende forhandlingsrundene. Dette svekket den allerede beskjedne effekten Kyoto-protokollen ville få for globale utslipp av klimagasser. Barrett mener at dette kunne vært unngått om man hadde tatt de riktige lærdommene fra Montreal-protokollen.

Haas mener ikke at det er manglende håndheving, men snarere en bevisst svak institusjonalisering som er årsaken til Kyoto-protokollens mange svakheter. Det er manglende politisk vilje som har hindret fremveksten av et effektivt klimaregime, i følge Haas. Den generelle modellen med multilateralt diplomati har ikke fungert fordi de politiske og økonomiske utfordringene knyttet til klimaendringer er større enn hva som har vært tilfellet ved andre internasjonale miljøproblemer. I lys av dette ville det i følge Haas vært behov for sterkere institusjoner, dersom partene virkelig mente å ta utfordringene fra klimaendringene på alvor. Her kommer det tydelig frem at Barrett og Haas tilhører to ulike skoleretninger, henholdsvis håndhevingsskolen og administrasjonsskolen, som setter klare føringer på hvordan de oppfatter problemet og hvordan det kan løses. Barrett er klar på at de tre betingelsene som han mener er nødvendige og tilstrekkelige for at en internasjonal avtale skal bli effektiv ikke er oppfylt. Kyoto-protokollen har verken klart å sikre bred deltakelse, dype forpliktelser eller etterlevelse slik utviklingen har vært til nå. Haas peker på at de nødvendige og tilstrekkelige forutsetningene for et vellykket samarbeid ikke har vært til stede under klimaforhandlingene og mener at den politiske viljen ikke er sterk nok til at det kan fremforhandles en effektiv avtale under COP15 i København i desember 2009.

Hva kunne vært gjort annerledes? Barrett mener det burde blitt etablert håndhevingsmekanismer som kunne håndhevet deltakelse og oppfyllelse helt fra begynnelsen. Da ville man valgt en annen tilnærming enn utslippsbegrensninger og sannsynligvis forhandlet frem en mer effektiv avtale. Haas mener snarere man burde etablert sterkere institusjoner som kunne gitt et mer effektivt klimaregime. At stater ikke har vært villige til å organisere institusjoner og kunnskap på en slik måte at de har fått en reell innflytelse over statene selv har hindret en mer effektiv tilnærming og resultert i politiske kompromisser som i liten grad bygger på det vitenskapelige grunnlaget, eller de forslagene som har blitt lagt frem av IPCC, i følge Haas. Her kommer det også tydelig frem hvordan Barrett og Haas vektlegger ulike aspekter som vektlegges innenfor håndhevingsskolen og administrasjonsskolen. Chayes og Chayes

(1993) påpeker at et sterkt fokus på håndhevingsmekanismer kan overskygge politiske og institusjonelle utfordringer som sannsynligvis er mer grunnleggende årsaker til at noen stater ikke etterlever en internasjonal avtale. Downs, Roche og Barsoom (1996) mener derimot håndheving vil være nødvendig når stater inngår dypere samarbeid og hvor dette ikke tar form av å være preget av harmoni og enkel koordinering, men blandede og motstridende interesser (som under Kyoto-protokollen). Men er disse perspektivene gjensidig utelukkende? Jeg har argumentert for at de ikke nødvendigvis må oppfattes slik og at det her kan være fruktbart å kombinere de to perspektivene. Det er mulig å konstruere håndhevingsmekanismer som tar hensyn til politiske og institusjonelle utfordringer slik at stater som faktisk ikke har kapasitet til å etterleve sine forpliktelser får tilstrekkelig assistanse. Barretts tilnærming viser at dette ble gjort under Montreal-protokollen og lignende finansielle og teknologiske overføringer er trolig nødvendige dersom et fremtidig klimaregime skal bli effektivt. Når Barrett og Haas har ulike tilnærminger til hva som kan forklare at Kyoto-protokollen fikk så mange svakheter, hvilke svakheter det er og hva som burde vært gjort annerledes er det interessant at de tilsynelatende er enige om hva som er den beste veien videre til et effektivt klimaregime.

Hva er den beste veien videre til et effektivt klimaregime? Barrett mener en avansert teknologiavtale sammenkoblet med innføring av teknologistandarder kan gi tilstrekkelige insentiver til deltakelse og etterlevelse av en internasjonal klimaavtale. Dette vil videre gjøre håndheving nesten overflødig og slik unngå problemene som knytter seg til håndheving innenfor et system bestående av suverene stater. Dette bør derfor være veien videre i følge Barrett. Haas mener i likhet med Barrett at det er gjennom teknologiutvikling at det kan bygges et fundament som kan sikre en effektiv internasjonal klimaavtale. Men Haas mener at et samarbeid om teknologiutvikling burde skje innenfor andre rammer enn dagens klimaregime, og nevner her G8 pluss Kina og India som en mulighet. Dette vil gjøre det mer effektivt i følge Haas. Men for å gi et slikt initiativ en viss grad av legitimitet bør det uansett koordineres med FN-

sporet, i følge Haas. Her er det altså uenighet om hvilken arena som best kan realisere den nødvendige teknologiske utviklingen. Barrett mener det kan designes en avtale som gjør at antall deltakere ikke vil begrense muligheten for en effektiv tilnærming.

Det at både Barrett og Haas er enige om at den beste veien videre er satsing på teknologiutvikling, er kanskje oppgavens fremste “funn”. Et annet viktig moment er at det kan være fruktbart å kombinere flere aspekter fra de to tilnærmingene for å bedre analysere hvilke hindringer som har ligget i veien for etableringen av et effektivt klimaregime og hva som er den beste veien videre til et effektivt klimaregime. Konklusjonene i dette kapittelet kan leses som anbefalinger fra Barrett og Haas for fremtidige klimaforhandlinger. Denne studien kan videre være relevant når andre transnasjonale miljøproblemer skal adresseres. I innledningskapittelet skrev jeg at både Barrett og Haas omtaler klimaendringer og det eksisterende klimaregimet som en avvikende case sammenlignet med flere av de andre transnasjonale miljøproblemene som reguleres av internasjonale avtaler og regimer. Dette skyldes de ekstraordinære politiske og økonomiske utfordringene som både tiltak og manglende tiltak mot klimaendringer sannsynligvis vil medføre. Det er som kjent ikke dekning for å trekke generelle slutninger som vil være gyldige for andre internasjonale miljøregimer på bakgrunn av en slik avvikende case. Men en har gode grunner til å tro at det som vil fungere innenfor en avvikende case av denne typen også vil kunne fungere innenfor tilsvarende problemområder med mindre krevende utfordringer. Det som er nødvendige og tilstrekkelige forutsetninger og betingelser for et effektivt klimaregime vil følgelig også kunne gjelde for tilsvarende problemområder og regimer. Men hensikten med denne studien har først og fremst vært å fremstille to løsningsorienterte tilnærminger til hvordan et effektivt klimaregime kan etableres for å løse vår tids kanskje største utfordring. Et videre studium kan presentere disse tilnærmingene for sentrale aktører under de pågående klimaforhandlingene og trekke deres tilbakemeldinger inn i analysen. En slik studie kan sikkert bidra med svært relevante anbefalinger for fremtidige klimaforhandlinger.

Etterord

Ettersom denne oppgaven har forsøkt å peke på den beste veien videre til et effektivt klimaregime, basert på Scott Barretts og Peter M. Haas' tilnærminger, vil jeg her bare kort kommentere hva som kan bli handlingsforløpet under COP15 i København nå i desember 2009. Tanken bak Kyoto-protokollen har som nevnt vært at den første utslippsperioden (2008-2012) skal etterfølges av nye utslippsperioder. Etter planen skulle det da bli enighet om nye utslippsforpliktelser for neste femårsperiode (2013-2017) under det kommende møtet i København. Det er imidlertid lite som tyder på at så blir tilfelle. Lederen for den norske delegasjonen har uttalt at det ikke bør oppfattes som et nederlag dersom det bare kommer til en politisk enighet og ikke en bindende avtale under COP15. EU har gått ut og sagt at de nå kan tenke seg en annen type avtale enn Kyoto, men fastholder av de mest sentrale momentene skal videreføres. Med dette menes det trolig at utslippsforpliktelser fortsatt ikke skal være bindende for utviklingsland. AU kommer mest sannsynlig til å forhandle som en samlet blokk og har lansert krav om finansielle overføringer til utviklingsland, og da spesielt til afrikanske land de hevder er spesielt hardt rammet av klimaendringer, som det er lite trolig at Annex-I landene vil støtte. Det tegner seg altså et bilde som ikke skiller seg vesentlig fra forhandlingene som ledet frem til Klimakonvensjonen. Dersom utfallet at de pågående forhandlingene skulle bli like svakt er det all mulig grunn til bekymring. Da vil andre forhandlingsarenaer utenfor FN-sporet kanskje seile opp som en mulig løsning. Haas har foreslått G8, inkludert Kina og India, som en fornuftig ramme rundt et samarbeid om teknologisk utvikling. Teknologien kan så spres til resten av verden. Men dette krever trolig bredere internasjonalt samarbeid, i følge Barrett. På lengre sikt er det kanskje deres tilnærminger, i en eller annen form, som kommer til å frembringe en løsning på de utfordringene vi i dag står overfor.

Kildeliste

- Agrawala, Shardul (1998a). "Context and early origins of the Intergovernmental Panel on Climate Change", *Climatic Change* 39: 605-620.
- Agrawala, Shardul (1998b). "Structural and process history of the Intergovernmental Panel on Climate Change", *Climatic Change* 39: 621-642.
- Andersen, Svein S. (1997). *Case-studier og generaliseringer*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Andresen, Steinar & Agrawala, Shardul (1999). "Indispensability and Indefensibility? The United States in the Climate Treaty Negotiations", *Global Governance* 5: 457-482.
- Andresen, Steinar & Agrawala, Shardul. (2002). "Leaders, pushers and laggards in the making of the climate regime", *Global Environmental Change* 12: 41-51.
- Babiker, Mustafa H., Henry D. Jacoby, John M. Reilly & David M. Reiner (2002). "The evolution of a climate regime: Kyoto to Marrakech and beyond", *Environmental Science & Policy* 5: 195-206.
- Barrett, Scott (1999). "Montreal versus Kyoto: International Cooperation and the Global Environment", s. 192-217 i Kaul, Inge, Isabelle Grunberg & Marc A. Stern (red.): *Global public goods. International cooperation in the 21st century*. New York :Oxford University Press.
- Barrett, Scott (2003). *Environment and Statecraft*. Oxford University Press
- Barrett, Scott (2007a). *The Incentive to Supply Global Public Goods*. Oxford University Press
- Barrett, Scott (2007b). "Proposal for a New Climate Change Treaty system", *The Economists Voice* 4(3): 1-6.

Barrett, Scott (2008). "Climate treaties and the imperative of enforcement". *Oxford Review of Economic Policy* 24(2): 239-258.

Barrett, Scott (2009). "Rethinking Global Climate Change Governance". *Global Governance* 3(5): 1-12.

Bodansky, D. (1993). "The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary", *Yale Journal of International Law* 18: 451-558.

Bøhringer, Christoph (2003). "The Kyoto Protocol: A Review and Perspectives", *Oxford Review of Economic Policy* 19(3): 451-466.

Burroughs, W. J. (2007). *Climate change. A multidisciplinary approach*. 2. utgave, Cambridge University Press.

Chayes, Abraham & Chayes, Antonia Handler. (1993). "On Compliance", *International Organization* 47(2): 174-206.

Downs, George W, David M. Rocke & Peter N. Barsoom (1996). "Is the good news about compliance good news about cooperation", *International Organization* 50(3): 379-406.

Falkner, R. (2008). *Business Power and Conflict in International Environmental Politics*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Frank E. Loy, leder for USAs delegasjon under COP6. Sitatet er fra en tale han holdt etter at forhandlingene i Hage hadde brutt sammen (25 november 2000). Sitatet står på s. 359 i Barrett, Scott (2003). *Environment and Statecraft*. Oxford University Press

Grubb, Michael, Christiaan Vrolijk & Duncan Brack (1999). *The Kyoto Protocol – A Guide and Assessment*. Royal Institute of International Affairs, London.

-
- Haas, Peter M & McGabe, David (2001). "Amplifiers or Dampeners": International Institutions and Social Learning in the Management of Global Environmental Risks", s. 323-348 i *Learning to Manage Global Environmental Risks*, Vol. 1 & 2. The Social learning Group. Cambridge MA: MIT Press.
- Haas, Peter M. (2004). "When Does Power Listen to Truth?", *Journal of European Public Policy* 11(4): 569-592.
- Haas, Peter M. (2008). "Climate Change Governance after Bali", *Global Environmental Politics* 8(3):1-7. Massachusetts Institute of Technology.
- Holme, Idar Magne og Solvang, Bernt Krohn (1991). *Metodevalg og metodebruk*. TANO forlag
- Hovi, Jon (1998). *Games, Threats & Treaties. Understanding Commitments in International Relations*. London: Pinter
- Hovi, Jon (2009). "Towards a better Compliance System for the Climate Regime?" s. 1-15 i Vasser, P. C. (red.): *The Kyoto Protocol. Economic Assessments, Implementation Mechanisms, and Policy Implications*. Nova Science Publishers
- Hovi, Jon og Aakre, Stine (2009). "A Theory of Enforcement, Compliance and Participation in International Environmental Agreements". *Center for Interantional Climate and Environmental Research – Oslo (CICERO)*. Upublisert paper.
- Hovi, Jon, Ditlef F. Sprinz & Arild Underdal (2003). "The Oslo-Potsdam Solution to Measuring Regime Effectiveness: Critique, Response, and the Road Ahead", *Global Environmental Politics* 3(3): 74-96.
- Interantional Environment Reporter (1992a, 1992b), s. 107 i Falkner, R. (2008). *Business Power and Conflict in International Environmental Politics*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Kameyama, Y. (2004). "The IPCC" i Kanie, N. & Haas, P. M. (red.): *Emerging Forces in Environmental Governance*. Tokyo: United Nations University Press

Krasner, S. (1985). "International regimes", s. 83-84 i Speth, James Gustave & Peter M. Haas (2006). *Global Environmental Governance*. ISLANDPRESS

McKibbin, W. J. & Wilcoxon, P. J. (2002). "The role of Economics in Climate Change Policy", *Journal of Economic Perspectives* 16(2): 107-129.

Miles, E. L. (1998). "Personal reflections on an unfinished journey through global environmental problems of long timescale", *Policy Science* 31(1): 1-33.

Miles, Edward L., Arild Underdal, Steinar Andresen, Jørgen Wettestad & Jon Birger Skjaereth (2002). *Environmental Regime Effectiveness. Confronting Theory with Evidence*. MIT Press

Nelkin, D. (1979). *Controversy*. Beverly Hills, CA: Sage Publications

Nordhaus, W. D. (2001): "After Kyoto: Alternative Mechanisms to Control Global

Warming", presentert på det tjuende årsmøtet til the Energy Workshop, IIASA.

Laxenburg, Østerrike. Konferansepaper.

Oberhur S. & Ott, H. (1999) s. 101 i Falkner, R. (2008). *Business Power and Conflict in International Environmental Politics*. Houndmills: Palgrave Macmillan

Repstad, Pål (1993). *Mellom nærhet og distanse: kvalitative metoder i samfunnsfag*. Universitetsforlaget, Oslo

-
- Senate Resolution 98 (12 June 1997). *The Byrd-Hagel Resolution*. US Senate, 105th Congress, 1st Session. Henvisning i Bøhringer, Christoph (2003). "The Kyoto Protocol: A Review and Perspectives", *Oxford Review of Economic Policy* 19(3): 451-466.
- Schreurs, M.A., Tiberghien, Y. (2007). "Multi-level Reinforcement: Explaining European Union Leadership in Climate Change Mitigation", *Global Environmental Politics* 7(4): 19-46. Massachusetts Institute of Technology
- Siebenhuner, B. (2002). "How do scientific assessments learn?". *Environmental Science & Policy* 5(5): 411-27.
- Siebenhuner, B. (2003). "The Changing role of nation states in interantional environmental assessments". *Global Environmental Change* 13: 113-123.
- Skodvin, T. (2000a): *Structures and Agents in the Scientific Diplomacy of Climate Change*. Dordrecht: Kluwer
- Skodvin, T. (2000b): "The Intergovernmental Panel om Climate Change", s. 146-180 i Andresen, S., Tora Skodvin, Arild Underdal, og Jørgen Wettestad (red.): *Science and Politics in Interantional Environmental Regimes*. Manchester University Press.
- Smit, B. & Wandel, J. (2006). "Adaptation, adaptive capacity and vulnerability", *Global Environmental Change* 16: 282-292.
- Speth, James Gustave & Peter M. Haas (2006). *Global Environmental Governance*. ISLANDPRESS
- Sprinz, Detlef F., & Carsten Helm (1999). "The Effect of Global Environmental Regimes: A Measurement Concept", *International Political Science Review* 20(4): 359-369.
- Stokke, Olav Skram, Jon Hovi og Geir Ulfstein (2005). *Implementing the Climate Regime*. Earthscan, London.

Underdal, Arild (2002). "Conclusions. Patterns of Regime Effectiveness", kap. 17 i Miles, Edward L., Arild Underdal, Steinar Andresen, Jørgen Wettestad & Jon Birger Skjaereth (2002): *Environmental Regime Effectiveness. Confronting Theory with Evidence*». MIT Press

Raustalia, Kal & David G. Victor (1998). "Conclusions", kap. 16 i Victor, David G., Kal Raustalia & Eugene B Skolnikoff (1998): *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice*. The MIT Press. Cambridge

Victor, David G. (2006). "Toward Effective International Cooperation on Climate Change: Numbers, Interests and Institutions", *Global Environmental Politics* 6(3): 90-103.

Weart, S. R. (2003). *The discovery of global warming*. Harvard University Press

Yin, Robert K. (2003). *Case Study Research*. SAGE Publications, Thousand Oaks.

Young, Oran R. (1999). *The effectiveness of international Environmental Regimes*. The MIT Press, Cambridge.

Kilder hentet fra internett

IPCC (2007). FNs Klimapanelers fjerde sluttrapport. Tilgjengelig på IPCCs offisielle hjemmeside:http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_synthesis_report.htm

Klimakonvensjonen (1992). Det offisielle dokumentet. Tilgjengelig på UNFCCC's offisielle hjemmeside:http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php

Kyoto-protokollen (1997). Det offisielle dokumentet. Tilgjengelig på UNFCCC's offisielle hjemmeside:http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php

UNFCCC (03.03.2009). Den offisielle oversikten over stater som har ratifisert Kyoto-protokollen. Tilgjengelig på UNFCCC's offisielle hjemmeside:
http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php

-

