

Mot en effektiv klimapolitikk?

Tre utfordringer

CIENS-dagen 28.11.07

Jon Hovi

Utfordring nr. 1: Å utforme og fremforhandle effektive internasjonale avtaler

- Betingelser for en effektiv klimaavtale:
 - Bred deltakelse
 - Alle *viktige* land må være med
 - Dype forpliktelser
 - Partene må forplikte seg til tiltak som virkelig monner
 - Høy grad av etterlevelse
 - Partene må oppfylle sine forpliktelser

Er Kyoto en effektiv avtale?

- Begrenset deltakelse
 - Få land har forpliktende og bindende utslippsreduksjoner
 - Disse står for en begrenset og synkende andel av verdens utslipp
- Begrenset dybde
 - Ca. 5% reduksjon av utslippene i 2008-12 i forhold til 1990
- Begrenset etterlevelse?
 - Første avtaleperiode har ennå ikke startet
 - Utslippsutviklingen etter 1990 varierer sterkt mellom ulike land
 - Kraftløst håndhevingssystem

Hvorfor er det så vanskelig å forhandle frem en effektiv klimaavtale?

- Mange deltakere i forhandlingene
- Forhandlingene er konsensusbasert
- Bremseklossene bestemmer tempoet, og vil typisk
 - søke å hindre at en effektiv avtale blir etablert
 - insistere på unntak/smutthull
 - nekte å undertegne eller ratifisere avtalen
- Andre kan velge å gå videre uten bremseklossene
 - prisen å betale vil være at deltakelsen begrenses
 - kan lede til en avveining mellom bredde og dybde i avtalen
- Resultatet kan bli
 - forhandlingene drar ut
 - partene enes om kraftløse eller tilnærmet absurde ordninger

Eksempel: Kyotos håndhevingsystem

- Hvis et land unnlater å oppfylle sitt utslippsmål, vil det
 - bli pålagt å kompensere for underskuddet, pluss gjennomføre ytterligere 30% reduksjon av utslippene, i neste avtaleperiode
 - miste retten til å selge kvoter under protokollens bestemmelser om kvotehandel

Svakheter ved håndhevingsordningen (1): Ekstra utslippsreduksjoner

- Straffen kan bare implementeres av det straffede landet *selv*
- Ingen straff for å unnlate å implementere straffen
- Forpliktelsen til å implementere straffen ikke rettslig bindende
 - Beslutningen om evt. å gjøre den bindende er utsatt til 2008
 - En slik beslutning fordrer et tillegg til Kyotoprotokollen, hvilket krever (1) $\frac{3}{4}$ flertall i CoP/MoP, og (2) ratifisering i $\frac{3}{4}$ av medlemslandene
 - Forpliktelsen vil være bindende bare for land som ratifiserer tillegget
- Implementering gjør etterlevelse i neste periode vanskeligere
- Land som forventer straff kan komme til å kreve et moderat utslippsmål for neste periode
- Kan unndra seg straffen ved å trekke seg ut

Svakheter ved håndhevingsordningen (2):

Suspensjon av retten til å selge utslippkvoter

- *Styrke:* Implementering er under klimaregimets kontroll
- Å miste retten til å selge kvoter vil ha begrenset betydning for land som allerede har mislykkes med å oppfylle utslippsmålet
 - Slike land vil ikke ha noen kvoter å selge
 - Straffen bidrar til å hindre landet i å selge kvoter det ikke har
 - Kan likevel fortsette å jukse (ved å unnlate å kjøpe kvoter)

2. utfordring: Å gjennomføre langsiktige mål (1)

- Mål kan fastsettes multilateralt eller unilateralt
- Uansett kan det bli vanskelig å realisere langsiktige mål
- Selv for et individ kan det være vanskelig å holde seg til en langsiktig plan
 - Eks.: stumpe røyken, trene mer, forbruke mindre, kjøre mindre bil
 - Vanskelig å unngå at planen tas opp til fornyet vurdering hver gang det tas konkrete beslutninger

Å gjennomføre langsiktige mål (2)

- For beslutningstakere i et representativt demokrati kan det være enda vanskeligere å holde seg til en langsiktig plan
 - ❑ Pressgrupper
 - miljøorganisasjoner er pådrivere, mens andre virker som bremseklosser
 - de som lever av forurensende virksomhet har ofte stor politisk gjennomslagskraft
 - ❑ Skiftende regjeringer og politisk spill kan undergrave den langsiktige planen
 - klimamålsetninger er ikke eneste hensyn for noe politisk parti
 - må dessuten tenke på velgeroppslutningen ved neste valg
 - klima er ikke nødvendigvis en god sak i en valgkamp
 - ❑ En bred politisk avtale *kan* hjelpe
 - men evt. partier utenfor avtalen vil kanskje søke å trekke politikken bort fra det som er avtalt (for eksempel i regjeringsforhandlinger)

Å gjennomføre langsiktige mål (3)

- Fristende å "løse" langsiktige problemer ved å lansere *svært* langsiktige målsetninger
 - Kan fremstå som miljøvennlig uten at det koster noe
 - Dersom målene ikke nås, er det andre som evt. må ta ansvaret
 - Langsiktige mål uten kortsiktige delmål kan være lite verdt
 - Kan tilsynelatende likevel skape (kortsiktig?) begeistring

3. utfordring:

Å holde trykket oppe over tid (1)

- Høy konkurranse om oppmerksomheten
 - Saker som skaper store overskrifter har en tendens til å bli nedprioritert over tid
 - Det vil komme nye problemer og begivenheter
 - For mye enighet?
 - *"Hvor ble det av klimadebatten? De største partiene er så enige om klimapolitiske tiltak at det har tatt knekken på klimadebatten, mener Høyre-leder Erna Solberg. Hennes motstandere er rasende uenige"* (Aftenposten 04.10.07).

Å holde trykket oppe over tid (2)

- Bedre informasjon ingen *tilstrekkelig* betingelse for handling
 - ❑ Klimaproblemet ville vært vanskelig å løse selv hvis alle hadde hatt perfekt kunnskap
- Repetitivt budskap over lang tid kan skape slitasje, særlig hvis det er liten påviselig fremgang
 - ❑ Dimensjonering av denne typen budskap er vanskelig
 - ❑ Gjentakelser blir lett forutsigbare, selv når de tilsynelatende inneholder dramatiske nyheter



”CO₂-nivået i atmosfæren øker mye raskere enn ventet, samtidig som naturlige CO₂-lagre som skogen og verdenshavene tar opp stadig mindre av drivhusgassene, viser ny forskning” (Aftenposten 23.10.07)

Å holde trykket oppe over tid (3)

- Vanskelig å formidle budskapet om at høye utslipp vil ha alvorlige virkninger uten å skape en følelse av resignasjon
 - "Hvorfor skal vi lide hvis det er for sent/håpløst uansett?"
 - "Bør vi ikke bruke ressursene på tilpasning i stedet?"
 - "Hvis målet er en bedre verden, får vi ikke mer ut av pengene ved å bruke dem på andre problemer (hiv/aids, malaria, fattigdom, vannmangel, utdanning)?"
- Vrient å opprettholde motivasjonen hvis andre land gjør lite
 - "Hvilken rolle spiller det egentlig hva vi gjør?"
 - "Hvorfor skal vi bruke store ressurser på klimaproblemet når mange andre gjør lite eller ingenting?"
 - "Blir pengene våre egentlig brukt slik de skal"?

Oppsummering: Tre utfordringer (og spredte momenter til hvordan de kan møtes)

- Hvordan unngå at forhandlinger ender i kraftløse ordninger?
 - Begrens antall land i forhandlingene
 - Lytt til landene med de største utslippene
 - Sats på en avtaletype som begrenser behovet for håndheving
- Hvordan unngå at langsiktige mål ender som symbolpolitikk?
 - Lag kortsiktige og kontrollerbare delmål
 - Søk brede politiske allianser (men ikke *for* brede?)
 - Sats på irreversible tiltak
- Hvordan holde trykket oppe uten å skape håpløshet?
 - Tro ikke at tilstrekkelig mange og sterke advarsler kan løse alt
 - Ikke lat som om Norge kan løse problemet
 - Fremhev vår moralske (og folkerettslige) forpliktelse til å bidra