

Redaktionelt forord

Det er næsten et år siden at COP15, FN's klimaforhandlinger i København fandt sted. Mange overvejende negative vurderinger af topmødets forløb, resultat og konsekvenser har siden præget den internationale klimadebat. Tiden er måske kommet til at træde et skridt tilbage og kaste et mere nøgternt blik på årsager, effekter, muligheder og begrænsninger. Dette er det overordnede formål med nærværende temanummer af *Økonomi & Politik* vedrørende »Klimaets politik og økonomi«, som er sammensat af Mikael Skou Andersen. Blandt mange emner, der kunne udvælges retter bidragene i dette temanummer især fokus mod klimaforhandlingernes dynamik og resultater, herunder især et emne som afskovning og skovdegradering. På dette særlige område er der på den ene side sket betydelige fremskridt, men på den anden side venter mange udfordringer forude.

Klimaproblematikken og finanskrisen har flere ting til fælles, skriver *Mikael Skou Andersen*. Begge fænomener har global udstrækning og skal håndteres via globale styringsmekanismer. Begge fænomener viser, at magtstrukturen i verdenspolitikken har ændret sig markant. Det er ikke længere de gamle industrilande, der alene sætter dagsordenen. Nye styringsstrukturer og processer der mere systematisk inkluderer udviklingsøkonomierne må udvikles som en konsekvens heraf.

Selvom klimatopmødet i København gik hen og blev en kaotisk affære, der balancerede på kanten af sammenbrud, blev der dog nedfældet en fælles erklæring, den såkaldte Copenhagen Accord, hvor en lang række landes målsætninger for reduktion af drivhusgasudledninger blev registreret. Det er et fremskridt i sig selv, men som *Katrine Krogh Andersen* understreger i dette temanummer, så er disse målsætninger langt fra tilstrækkelige til at kunne nå det fælles mål som er grundlaget for Copenhagen Accord. Der opstilles således en målsætning i dokumentet, men ikke tilstrækkelig med instrumenter til at nå dette mål.

Én af de få ting som de gamle industrilande og de nye udviklingsøkonomier faktisk kunne blive enige om under klimaforhandlingerne var, at der skulle vedtages programmer med henblik på at reducere afskovning og skovdegradering. *Sven Wunder* redegør for de programmer, der skal lede til en sådan reduktion og diskuterer de mange forhindringer der eksisterer for, at afskovning eksempelvis kompenseres økonomisk. Den ønskede reduktion i afskovning kræver at donorlande blandt andet fastholder kravet om reduceret afskovning i deres bistandspolitik, og at offeromkostningerne specificeres.

I forlængelse af denne diskussion om afskovning, som udgør ikke mindre end 12-18 pct

af drivhusgasemissionerne globalt set, viser det sig umiddelbart før topmødet i København, at én af de største aktører på dette område, nemlig Brasilien, pludselig vælger at acceptere frivillige reduktionsordninger. *Sjur Kasa* fortæller således hvordan Brasilien umiddelbart efter topmødet vedtager deres egen klimalovgivning. Blandt årsagerne til dette markante politikskifte er, at bioetanol-industrien i dag forsyner mere end halvdelen af alle brasilianske personbiler med brændstof fra den skov, der før blev brændt af.

Skovrydningsproblematikken tages også op i *Henrik Jepsens* bidrag. Et spilteoretisk udgangspunkt vil antage at internationale reduktionsforhandlinger næsten per automatik vil ende i hårdknude. Kun ved at forbinde

kravet om reduktion med andre problemstillinger, herunder kompensation for reduceret skovrydning kan der opnås fælles aftaler. Forfatteren mener, at der stadig er et stort spillerum i de internationale klimaforhandlinger til at konstruere den slags koblinger mellem forskellige emner på den internationale dagsorden.

Overordnet vurderer dette temanummer succeser, fiaskoer og paradokser i de allerede gennemførte forhandlinger, og det peger frem mod de kommende forhandlinger ved at fremhæve nogle af de kerneområder, hvor kampen om klimaet især vil udspille sig.

Martin Marcussen og Karsten Ronit
Ansvarshavende redaktører

»Brokenhagen«: Elementer til en forståelse af COP-15

Mikael Skou Andersen

Professor, cand.scient.pol., ph.d., Det Europæiske Miljøagentur (EEA),¹

Mikael.SkouAndersen@eea.europa.eu

Når klimatopmødet blev en kaotisk affære, der balancerede på kanten af sammenbrud, skyldtes det grundlæggende de dybe uoverensstemmelser mellem de gamle industrilande og de nye udviklingsøkonomier, med henholdsvis USA og Kina som de toneangivende kræfter. Klimapolitik er et spil på to niveauer, og selvom både Barack Obama og Wen Jiabao er reformpolitikere med sympati for klimaspørgsmålet, så var de bundet af forestillingerne og mandaterne fra deres respektive baglande. Med finanskrisen indtrådte en ny økonomisk verdensorden, som vendte op og ned på de fastlagte forestillinger om hvem der kunne give og få i de globale klimaforhandlinger, og den formidskede det mulige, fælles udfaldsrum for forhandlingerne.

Klimapolitik – et spil på to niveauer

COP-15,² klimatopmødet i København i december 2009, vil ikke gå over i historien som det partsmøde under klimakonventionen, hvor verdens nationer enedes om en forpligtende reduktions-aftale til at efterfølge Kyoto-Protokollen.

Slutresultatet, den såkaldte »Copenhagen Accord«, var en erklæring, som landene hver for sig kan tilslutte sig, samtidig med at de enkeltvis oplyser, hvad deres nationale målsætninger for begrænsning af drivhusgasser lyder på.

De tre vigtigste umiddelbare forklaringer på det spinkle resultat i København er disse:

- 1) USA var ikke klar til at indgå en juridisk forpligtende aftale og kunne ikke give de indrømmelser, som den øvrige verden med en vis ret nok kunne forvente; USA tilbød reduktionsmål, der i forhold til basisåret 1990 ikke ville betyde mere end nogle få procents nedskæring – reelt blot en gentagelse af Kyoto-forpligtelsen – og langt mindre end EU og Japan.
- 2) Kina – siden 2007 verdens største udleder af drivhusgasser – vil ikke acceptere noget, der kan medføre et egentligt loft over landets kraftigt stigende drivhusgasemissioner, og som vil lægge begrænsninger på den økonomiske vækst; Kina og de andre store udviklingsøkonomier fastholder, at de gamle industrilande har forårsaget klimaproblemet, og derfor er de ansvarlige for at skære mest ned på drivhusgasserne samt for at finde finansiering og teknologi.
- 3) Da COP-15 ændrede sigte fra en juridisk til en politisk aftale blev Kina utilfreds og dannede en alliance med andre store udviklingsøkonomier vendt mod Danmark og de rige lande. Det fik store konsekvenser for forhandlingerne, men burde ikke være kommet som en overraskelse, da

såvel utilfredsheden med Danmarks tilgang som formand, såvel som den sammentømrede alliance mellem Kina, Indien, Brasilien, Sydafrika (BASIC-landene) og G77-talsmanden Lumumba Di-Aping, blev proklameret på forsiden i »The Hindu« og desuden i »China Daily« 10 dage inden COP-15.

Efter mislykkede forhandlinger i en gruppe af 26 lande, hvor Kina kun lod sig repræsentere af en embedsmand, lykkedes det USA's præsident Barack Obama at få Kinas premierminister Wen Jiabao i tale og komme frem til en forståelse om teksten i »Copenhagen Accord«. Både Obama og Wen er reformpolitikere i deres respektive lande, og de har begge i nogen grad engageret sig i klimaspørgsmålet, og inden for de begrænsninger som modvilje og skepsis i deres respektive hjemlande satte, forhandlede de sig frem til en spinkel forståelse. Spørgsmålet er imidlertid om »Copenhagen Accord« blot var et figenblad over et reelt sammenbrud for et internationalt klimaregime, eller om det bærer kimen til en fremtidig mere forpligtende aftale.

Lidt mere overordnet betegner udfaldet i København i alle tilfælde en krise for forestillingen og ambitionen om, at det er muligt at designe en sammenhængende global arkitektur for kontrollen med drivhusgasserne – at der kan tilrettelægges et internationalt regime med klare regler og håndhævelsesmuligheder, som verdens lande vil underlægge sig.

Til forståelse af forhandlingernes udfald kan det være nyttigt at genkalde Robert Putnams »domestic-politics« model (1988) som ramme for en forståelse af det spil på to niveauer, som forhandlere i internationale fora er underlagt. Ifølge modellen er forhandlere fra suveræne stater hver for sig underlagt de begrænsninger, der følger af de hjemlige interesser og forhandlernes egentlige bagland

blandt disse. For hvert land definerer interesserne derhjemme – niveau 2 – det acceptable udfaldsrum i det internationale forum – niveau 1. Det mulige udfald af internationale forhandlinger er dermed i udgangspunktet bestemt af i hvilket omfang, der på niveau 1 kan findes et udfaldsrum, hvor der er et overlap mellem, hvad der vurderes acceptabelt for hver enkelt lands hjemlige interesser på niveau 2. I København blev det tydeligt, at det mulige »win-set« (betegnelsen Putnam anvender for de mulige kombinationer af enighed) var yderst begrænset.

Putnam minder os imidlertid om, at de hjemlige interesser på niveau 2 langt fra er statiske eller upåvirkede af begivenhederne internationalt på niveau 1. Internationale forhandlinger og indgåelse af internationale aftaler vekselvirker med de hjemlige opfattelser og interesser – og i de internationale forhandlingers spor kan der opstå en »hale-vind«, der forårsager større eller mindre ændringer på niveau 2 – lidt i stil med den turbulens, der kan følge, efter et fly eller en lastbil har passeret. Dette kan igen virke tilbage og ændre udfaldsrummet på niveau 1.

Det var tydeligt efter ratifikationen af Kyoto-Aftalen i 2005, at en solid »hale-vind« gradvist ændrede på hjemlige interesser tilgang til klimaspørgsmålet mange steder i verden. En række aktører så, at der åbnede sig nye muligheder, hvilket gradvist flyttede på deres negative indstilling til internationale klimaaftaler, hvilket igen udvidede udfaldsrummet for forhandlingerne. Store energiselskaber, der havde været en bremse på CO₂-reduktioner, begyndte eksempelvis at interessere sig for forretningsmulighederne i en verden, hvor andre energikilder end de fossile vil dominere. Frem mod COP-15 var der yderligere skred i den hjemlige opinion i mange lande og forventningerne var faktisk store til, at der ville blive indgået en aftale i København.

I denne oversigtsartikel vil jeg med afsæt i

Putnams teori om vekselvirkningen mellem politikudformningen på niveau 1 og niveau 2 se nærmere på de ovenfor omtalte centrale aktører på COP-15. Hvor det i Kyoto var USA, der påkaldte sig den største interesse for sin vankelmødige forhandlingsposition, så blev det i København i højere grad Kina, der tiltrak sig opmærksomheden – og fra flere sider blev Kina kraftigt bebrejdet dets rolle i de afsluttende og afgørende dage på topmødet. Afslutningsvis vil jeg vende tilbage til fænomenet »hale-vind« og give et bud på, hvad der kan forventes i kølvandet på »Copenhagen Accord«.

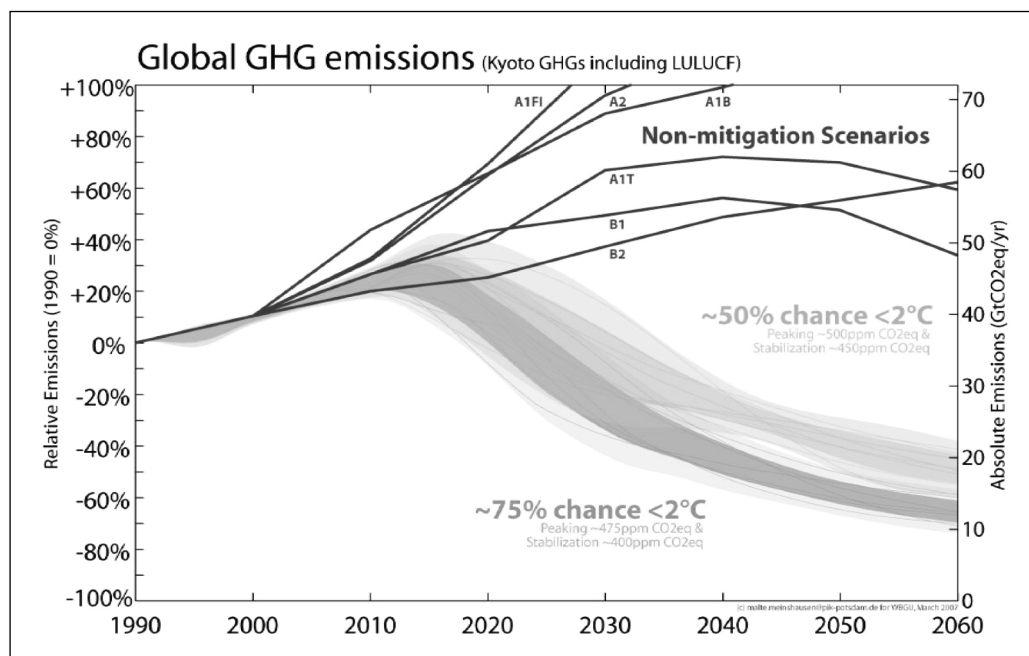
Klimaproblematikken og de grundlæggende positioner

Inden vi nærmere vurderer de vigtigste lande, og hvordan deres position i klimaforhandlingerne er bestemt af vekselvirkningen mellem

niveau 1 og niveau 2, så er det nok nødvendigt kort at resumere, hvilket udgangspunkt der ifølge klimaforskningen gælder for forhandlingerne (se også Andersen, 2009).

Figur 1, udarbejdet ved Potsdam Klima Institut, viser udviklingen i det globale udslip af de seks drivhusgasser (korrigeret for ændringer i skov og anden arealanvendelse) (jf. van Elzen og Meinshausen, 2006). Øverst ses de kendte fremskrivninger fra FN's klimapanel (IPCC) under forskellige scenarier for fremtidig befolkningsvækst og økonomisk vækst, de såkaldte »non-mitigation« forløb, med stigende drivhusgaskoncentrationer. Men figuren viser også beregningerne over, hvor meget og hvor hurtigt drivhusgasserne skal reduceres for, at den globale opvarmning kan holdes under 2 grader med nogenlunde sandsynlighed.

Figur 1: Sammenhængen mellem stabiliseringsniveau og reduktionsbehov samt de tilknyttede sandsynligheder for at opfylde 2-graders målsætningen (på grundlag af den Elzen og Meinshausen, 2006)



Ud fra figur 1 må det bemærkes, at forskellige stabiliseringsniveauer for atmosfærens indhold af drivhusgasser giver forskellige sandsynligheder. Som figur 1 viser, giver en langsigtet stabilisering på 450 ppm (ppm står for parts per million opgjort i CO₂-ækvivalenter) kun en 50/50 pct. sandsynlighed for 2-gradersmålsætningen. Skal der være bedre sikkerhed, er det nødvendigt at skærpe målsætningen til 400 ppm.³ Den giver ca. 75 pct. sandsynlighed for at undgå, at den globale gennemsnitstemperatur ryger over 2 grader.⁴ Desværre befinder koncentrationen sig i dag allerede tæt på 400 ppm, og da den som følge af den høje CO₂-udledning stiger med 1-2 ppm hvert år, er der efterhånden ikke længere mange år at løbe på.

Et af de få konkrete mål som »Copenhagen Accord« nævner er 2-gradersmålsætningen, så de lande, der tilslutter sig den, anerkender behovet for at holde stigningen derunder. Men der var også lande, som på topmødet foreslog, at målet skulle være 1 eller 1,5 grad. Det vil imidlertid være svært at opnå, da den globale temperatur iflg. FN's klimapanel allerede er steget med 0,8 grad og forventes at stige med yderligere 0,6 grad som følge af drivhusgasser, der for længst er emitteret, men hvor det vil tage nogle årtier, inden de slår fuldt igennem på den globale gennemsnitstemperatur.

Som det kan aflæses i figur 1, indebærer 2-gradersmålet et behov for hurtige drivhusgasreduktioner, som inden 2050 mindst skal halveres i forhold til 1990. Matematikkens og fysikkens love er sådan, at jo længere tid der ventes med at knække kurven, jo mere dramatiske – og urealistiske – bliver de nødvendige reduktionsforløb.

Fordelingsproblematikken

Da der er meget stor forskel i de enkelte landes udslip pr. indbygger, kompliceres fastlæggelsen af reduktionskravene af fordelingsdiskussionen. I USA, som længe var den

største udleder, er det årlige udslip på 17 ton CO₂ pr. indbygger, mens Kina udleder ca. 4,5 ton CO₂ pr. indbygger. Hvis hver enkelt verdensborger blev udstyret med en CO₂ kvote, ville der være plads til en udledning på godt 1,5 ton CO₂ inden for 2-gradersmålsætningen.

Spørgsmålet om den »historiske udledning« af drivhusgasser påpeges af de store udviklingsøkonomier, og giver fordelingsproblematikken en ekstra dimension. Annex-1-landene⁵ (de gamle industrialiserede lande inkl. Rusland og Japan) er efter udviklingslandenes opfattelse ved grundigt at have opbrugt deres andel af atmosfæren. Fra 1850 til 2000 var Annex-1 ansvarlige for 3/4 af al CO₂-udledning, så på de 150 år har Annex-1-landene udledt svarende til godt 100 ppm af den stigning på 120 ppm, som er indtrådt (fra 270 til 390).

Tilbage er nu en begrænset kapacitet i atmosfæren, som skal deles af en verdensbefolkning, der forventes at vokse fra 6 til 9 mia. mennesker, og hvor Annex-1-landene kun udgør omtrent 1,5 mia. Det er på denne baggrund, at udviklingslandene forfægter synspunktet om, at de gamle industrilandene må reducere væsentligt mere end udviklingslandene, og til og med at udviklingslandene har en vis ret til fortsat at forøge deres udslip inden for det samlede reduktionsforløb.

Det nævnte regnestykke er meget forenklet, idet det kun omtaler CO₂. Medregner man alle seks drivhusgasser inklusiv effekten af methan fra landbruget, afskovning mv., så tegner udviklingslandene, navnlig Indonesien og Brasilien, sig for en større andel af de historiske udledninger, men det ændrer ikke på det grundlæggende fordelingsspørgsmål i lyset af de historiske emissioner.

Argumentet om det historiske ansvar afvises imidlertid blankt af USA's forhandlere. Modargumentet lyder, at nulevende generationer

ikke kan holdes ansvarlige for udledninger forårsaget af deres bedsteforældre. Herved overses dog, at langt det største bidrag er uledt i tiden efter Anden Verdenskrig og særligt i årene efter 1960.

Udviklingslandenes argument om det historiske ansvar undermineres til gengæld hastigt af den kraftige stigning i udledningerne som er sket særligt i det seneste årti. For Kinas vedkommende skete der over ganske få år, fra 2000 til 2006 en fordobling af landets CO₂-udslip fra ca. 3 gigaton til godt 6 gigaton årligt, sådan at Kina, med 20 pct. af verdens CO₂-udledning og 17 pct. af drivhusgasserne forud for COP-15, var blevet en lidt større udleder end USA. Dermed er Kinas andel af den globale udledning godt på vej til at blive større, end hvad befolkningsandelen tilsiger. Den hastige vækst har gjort alle prognoser til skamme – de fleste forudsagde, at fordoblingen af Kinas CO₂-udslip ville ske i 2025. Det er sket 17 år tidligere.⁶

Uden at tage direkte stilling til spørgsmålet om det historiske ansvar, har det ud fra FN's klimapanelers rapporter været forsøgt, at afbalancere den samlede fordelingsdiskussion ved at opfordre til, at Annex-1 landene reducerer med et sted mellem 25 og 40 pct. i forhold til 1990, mens udviklingslandenes bør nedsætte deres udledninger med 15-30 pct. i forhold til »business-as-usual«

Forhandlingselementerne⁷

Som nævnt var Kyoto-Protokollen ikke så ambitiøs med reduktionsmålene. Der er mange, som mener, at når man medregner den fleksibilitet, der blev gennemført i fortolkningen omkring arealanvendelse og skov, så repræsenterer Kyoto-Protokollen for Annex-1-landene under et en stabilisering af udslipene set i forhold til 1990. Det må konstateres, at Kyoto-målsætningen faktisk allerede er opfyldt for Annex-1-landene (Kononov, 2007). Det skyldes den store nedgang i energiforbruget og emissionerne fra de tidligere

planøkonomiske lande i Sovjet og Østeuropa. En af de centrale indrømmelser til USA i Kyoto var de »fleksible mekanismer«, der skulle give mulighed for at drage fordel af de billige reduktionsmuligheder, der fandtes ikke mindst i disse transitions-økonomier. De blev hurtigt døbt »hot air«, fordi kritikerne ikke mente, de repræsenterede reelle reduktioner. Handel med CO₂-emissionstilladelser og mulighed for »Joint Implementation«⁸ var to af de tre fleksible mekanismer, som på krav fra USA blev stillet til rådighed for underskriverne af Kyoto-Protokollen. Det var dog ikke tilstrækkeligt til at bære Kyoto igennem den amerikanske kongres, som vedvarende har forlangt, at de store udviklingslande også skal påtage sig reduktionsforpligtelser.

Den tredje fleksible mekanisme i Kyoto-Protokollen, CDM (Clean Development Mechanism) giver mulighed for at fremme samarbejde og teknologioverførsel mellem i-lande og u-lande. CDM etablerer et system for finansiering af projekter i udviklingslandene og kreditering af de derved opnåede emissionsreduktioner i donorlandenes GHG-regnskaber. CDM-projekterne kan finansieres både af private og af de offentlige myndigheder, men skal i alle tilfælde godkendes af værtslandets myndigheder. Derudover overses CDM-projekterne af en komite under klimakonventionen.

Oprettelsen af CDM var i meget høj grad udviklingslandenes mærkesag i forbindelse med forhandlingerne i Kyoto. Mens de to førstnævnte fleksible mekanismer er reserveret Annex-1 landene, åbnede CDM for, at udviklingslandene kunne opnå fordele ved at deltage i et samarbejde om emissionsreduktioner. De to største værtslande for CDM-projekter er Kina og Indien, men også en række andre større og mindre udviklingslande har fået adgang til nye og renere energiteknologier gennem CDM-projekterne, der for alvor har fået luft under vingerne i de seneste fem år.

Perspektivet ved forpligtelser under Klimakonventionen var for udviklingslandene knyttet til mulighederne for overførsel af teknologi og kapital – det var lokkemaden, der skulle få udviklingslandene til at gå ind på forpligtelser. Spørgsmålet om omkostningerne ved tilpasning til klimaændringerne kom dog også til at spille en meget stor rolle. Dels viste FN-klimapanelets opgørelser, at de økonomiske omkostninger til tilpasning vil blive tyngende i udviklingslandene og på sigt kunne andrage 9-10 pct. af BNP. Dels har en række udviklingslande ved selvsyn erfaret, at klimaet er blevet mere ekstremt over det seneste årti, og ubehagelige vejrsmæssige begivenheder som cyklonen i 2008 i Myanmar har demonstreret, at omkostningerne ved klimaforandringerne både er mærkbare og vanskelige at håndtere for lavindkomstlande. Dette skift i fokus førte frem til forhandlingerne om en klimatilpasningsfond, hvorved der skulle ske en overførsel fra de velstående Annex-1-lande til udviklingslandene.

Ved de indledende forhandlinger på Bali var der enighed om, at fonden skulle finansieres gennem en afgift på CDM-projekter, men i Bangkok få måneder før COP-15, krævede udviklingslandene, at verdens lande øremærkede 1 pct. af deres BNP til fonden. England foreslog en fond på 100 mia. dollar både til tilpasningsformål og drivhusgasreduktioner. Den meget store interesse for klimaproblematikken hos en række statsoverhoveder i udviklingslandene må muligvis ses i lyset af perspektiverne ved en sådan fond.

Da lederen af FNs klimasekretariat Yvo de Boer godt 9 måneder inden COP-15 blev spurgt om succeskriterierne for klimatopmødet, svarede han med en sammenfatning af den Bali »roadmap«, der var blevet aftalt på partsmødet i Indonesien i december 2007: *»København skal levere på fire fronter. Først behøver vi ambitiøse emissionsreduktioner fra de industrialiserede lande. Vi behøver et engagement fra udviklingslandene – især de*

største – i et begrænse væksten i deres emissioner. For at få det til at ske, behøver vi en aftale om finansiering, der resulterer i ny, ekstra samt bæredygtig og forudsigelig finansiering og teknologisk støtte. Der vil være modstand imod blot at omlægge almindelig udviklingsbistand. For det fjerde behøver vi en forvaltningsstruktur til at administrere pengene til tilpasning og reduktioner. Det må sikres, at alle lande er ligeværdige deltagere i forvaltningen af ressourcerne i modsætning til, at donorerne bestemmer« (ENDS Europe, 3. marts 2009).

I det følgende gennemgås det kort, hvordan forberedelserne og udmeldingerne til klimatopmødet formede sig i forhold til disse fire punkter:

De industrialiserede lande – Annex-1

EU's udspil var fastlagt allerede med klimapakken vedtaget af Ministerrådet og Parlamentet i december 2008 og blev konstrueret sådan, at EU i alle tilfælde forpligtede sig til inden 2020 at reducere med 20 pct. (ift. 1990), samtidig med at EU signalerede vilje til at forøge dette reduktionsmål til 30 pct., såfremt der indgås en international aftale, hvor andre industrialiserede lande forpligter sig tilsvarende. EU's udledninger forventes ifølge fremskrivninger med de igangværende planlagte tiltag at være reduceret med 14 pct. i 2020, hvilket udspillet fra EU kan sættes i relation til (EEA, 2009:14).

USAs CO₂-udledninger er steget med ca. 20 procent under Bush-administrationen, der ikke ville ratificere Kyoto-Protokollen. Nominelt lyder målet i Waxman-Markey klimaloven på en 17 pct. reduktion i 2020, men USAs reduktionsmål er fastlagt med 2005 som basisår i stedet for 1990. Når det omregnes til basisår 1990, ses det, at USA reelt opererer med en reduktion, der næppe er på mere end ca. 3 pct. (ECOFYS, 2009), hvilket i realiteten blot svarer til USAs forpligtelse under Kyoto-Protokollen.

Waxman-Markey loven blev godkendt i Repræsentanternes Hus i juni 2009, men mangler at blive godkendt i Senatet. Her behøver den et kvalificeret flertal på 60 stemmer blandt de 100 medlemmer – og det rådede Demokraterne lige akkurat over, indtil Ted Kennedy døde d. 25. august 2009. De tabte herefter overraskende pladsen i den ellers demokratiske højborg Massachusetts til en republikaner. Samtidig var der også et par demokrater i såkaldte kullstater, der ikke var meget for klimalovgivningens sigte. Præsident Obama stod derfor ikke med den nødvendige opbakning fra Kongressens ene kammer og befandt sig i en vanskelig forhandlingssituation.

Mere ambitiøse udspil kom fra Japan og Australien. En ny japansk regering, ledet af Japans Demokratiske parti, spillede 3 måneder før COP-15 ud med en målsætning om 25 pct. reduktion i 2020. Ligeledes lancerede den ny Labor-regering i Australien under Kevin Rudds ledelse allerede i foråret 2009 en mere ambitiøs klimapolitik, som sigtede mod tilsvarende markante reduktioner på op til 25 pct. Begge udspil lignede et oplæg til forhandlingerne om en endelig forpligtelse på 30 pct. reduktion for industrilandene svarende til EU's totrinsmål. Ingen af de to regeringer havde konkrete tekniske og økonomiske beregninger, der godtgjorde, hvordan en så stor reduktion kunne opnås og til hvilken omkostning, så det var i realiteten de mest dristige udspil fra industrilandene. Ganske vist tilbød Rusland også at reducere med 25 pct. i 2020, men udledningerne her er faktisk allerede faldet med 35 pct. i forhold til 1990.

De store udviklingslande

Kinas øverste leder, Præsident Hu Jintao, spillede ud på et FN-topmøde i New York i september 2009 med et mål om at forbedre CO₂-effektiviteten med 40-45 pct. per enhed BNP i perioden fra 2005-2020. På grund af de høje vækstrater i Kinas økonomi vil dette mål ikke medføre en egentlig reduktion i ud-

ledningerne, men en lavere stigningstakt end ellers. Noget tyder på, at udspillet var forsigtigt og mindre ambitiøst end Kinas egne energiplaner. Det er målet i den 11. femårsplan at forbedre energieffektiviteten med 20 pct. per enhed BNP allerede i årene fra 2005-2010, ligesom Kina sigter mod en ambitiøs udbygning med vedvarende energi, der skal dække 15 pct. af det primære energibehov i 2020. Det hollandske institut ECOFYS anslår, at hvis disse indenlandske mål videreføres, vil de medføre en 50-60 pct. forbedring i CO₂-effektiviteten per enhed BNP, altså væsentligt mere end hvad der var Kinas oplæg til COP-15 (ECOFYS, 2009), hvilket betyder, at der var plads til, at Kina kunne have bevæget sig mod større tilsagn i forhandlingerne.

Brasilien – som er blandt verdens største udledere, når bidraget fra afskovningen medregnes – annoncerede, at det ville nedbringe emissionerne med 36-39 pct. i forhold til det forventede for 2020. Her er der tale om reelle reduktioner i emissionerne, der ville bringe Brasilien tilbage til niveauet omkring 1994. Det vigtigste tiltag er en plan, der skal nedbringe afskovningen i Amazon junglen med 80 pct. inden 2020. Til dette formål har Brasilien oprettet en Amazon-fond, som i vid udstrækning vil være baseret på international donorstøtte til sine aktiviteter. De tiltag, som Brasilien har skitseret i forhold til sine CO₂-udslip fra de indenlandske sektorer, er til gengæld ikke så ambitiøse.

Sydafrika har annonceret, at landet er klar til at reducere sine udledninger med ca. 34 pct. i forhold til det forventede niveau i 2020. I Sydafrikas tilfælde vil det muligvis kunne føre til en stabilisering af emissionerne, hvis kravene om finansiering og støtte opfyldes. Med hensyn til den fjerde af de store udviklingsøkonomier, Indien, er klimaplanerne skitseret som påtænkte tiltag, men de er ikke kvantificeret i forhold til den samlede udledning.

Finansiering

I lyset af, at de udmeldte reduktionsmål fra Annex-1-landene samlet befandt sig i underkanten af de 25-40 pct., som FN's klimapanel anbefalede, var det vanskeligt at få de store udviklingsøkonomier til at acceptere målene, jvf. de grundlæggende interessekonflikter som er skitseret ovenfor. Mens EU, Japan og Australien havde signaleret reduktionsmål, der med 25-30 pct. lå inden for intervallet, så befandt USAs udspil sig langt under – og på grund af USA's vægt trak det afgørende ned, når man vurderede Annex-1-landene under et.

Her var finansieringen til klimatilpasning og teknologi, så det måske kunne have fået det hele til at glide henimod større forståelse. Imidlertid var processen med at få tilsagn om finansiering meget træg, hvilket utvivlsomt hang sammen med, at finanskrisen ramte de industrialiserede lande med fuld styrke i 2009. Selv EU tøvede i foråret 2009 med at lægge sig fast på sit bidrag til klimafonden, selvom det danske formandskab pressede på. Med Frankrig i spidsen mente en række EU-lande, at læren fra Kyoto viste, at EU ikke skulle lægge tal og penge på bordet for tidligt. Så ville bidragene blive anset for givet og komme til at indgå i aftalegrundlaget uden modydelse (ENDS Europe, 20. marts 2009). Mens EU i foråret diskuterede et årligt bidrag i størrelsesordenen 30 mia. € i 2020, så endte EU med på klimatopmødet at præsentere et væsentligt mere beskedent tilsagn om »fast-track« klimafinansiering på 2½ mia. € i hvert af årene 2010-2012.

Der herskede i forlængelse af det tidligere nævnte engelske udspil en forståelse om, at behovet for klimapenge ville være i størrelsesordenen 100 mia. \$ årligt i årene fra 2013-2020, hvad der bl.a. fremgik på et møde for alle Commonwealth landene. USA ville ifølge alle fordelingsnøgler blive en central bidragsyder, også selvom man anvendte den mest gunstige fordelingsnøgle, hvor USAs

bidrag i FN-systemet max. kan være 22 pct. Det var imidlertid langt fra givet, at alle lande skulle bidrage solidarisk til fonden. Udviklingslandenes synspunkt var, at fonden skulle finansieres af de industrialiserede lande, som har det historiske ansvar for klimaproblemet. Selv efter FN-skalaen ville Kina dog kun skulle bidrage med 2,5 pct. Uden bidrag fra udviklingslandene ville USA skulle hæfte for et sted mellem 25 og 40 pct. af indbetalingerne til fonden, hvad der ville svare til lidt under 1 pct. af statsbudgettet i USA.

Med et gigantisk underskud på det hjemlige budget var det imidlertid ikke nemt for Obama-administrationen at yde finansiering uden synlige indrømmelser fra udviklingslandene. USA accepterede på klimatopmødet at sigte mod den nævnte ramme på 100 mia. \$, men forlangte internationale verifikationsmekanismer for kontrol med udviklingslandenes emissioner. USAs chefforhandler Todd Stern gjorde det desuden klart, at Kina efter amerikansk opfattelse ikke skulle have del i fondens midler eller for den sags skyld i fremtidige CDM-projekter (Corn, 2009). Kravet om verifikationsmekanismer og kontrol med udledningerne blev i første omgang afvist, ikke mindst af Kina, som ikke blev mildere stemt over det amerikanske synspunkt om landets adgang til finansieringen.

Forvaltningsstrukturen

Nedenunder forhandlingsspillet om de store spørgsmål vedrørende reduktionsprocenter og finansiering skete der en forhandling om en række mere praktiske og konkrete mekanismer, som findes i Kyoto-Protokollen og Klima-konventionen, herunder spillereglerne for CDM-projekterne og mulighederne for fortsat at anvende de fleksible mekanismer i form af emissionshandel og Joint Implementation – samt om det nye instrument REDD+. Men da der aldrig for alvor kom penge på bordet til den store klimafond, forblev forhandlingerne om forvaltningsstrukturen øjensynligt ikke særlig konstruktive. Set fra

udviklingslandenes synsvinkel virkede det som om, at der var mange forbehold og tøven fra de gamle industrilandes side.

I det hele taget herskede der hele vejen igennem forhandlingsforløbet en grundlæggende og problematisk uenighed om den overordnede ramme og arkitektur for en klimaaftale. USA, der ikke har ratificeret Kyoto-Aftalen, forlangte, at en ny protokol startede på en frisk. De påpegede at opdelingen mellem Annex-1 og non-Annex-1 lande ikke længere afspejlede de økonomiske realiteter. Heroverfor stod især udviklingslandene fast på, at Kyoto-Aftalen måtte være udgangspunktet, idet formuleringerne i denne protokol giver juridisk forpligtende støtte til princippet om annex-1-landenes særlige forpligtelser i forlængelse af klimakonventionens formulering om »fælles men differentieret ansvar«.

Forhandlingsforløbet

I modsætning til Kyoto skulle statslederne deltage i de afsluttende forhandlinger i København. Planen var, at i løbet af de første 10 dage af COP-15 skulle forhandlingerne munde ud i slutdokumenter, som skulle forelægges statslederne til godkendelse, og det ville så være op til statslederne at afhandle de sidste afgørende kompromisser omkring reduktionsprocenter og finansiering. Det var et dristigt og ambitiøst initiativ, for aldrig før havde alle verdens statsoverhoveder været forsamlet på én gang for at afslutte forhandlingerne om en international traktat – og det blev også opskriften på kaos og et topmøde, der balancerede på sammenbruddets rand.

Da statsoverhovederne ankom til topmødet var der ikke tilnærmelsesvist opnået enighed om slutteksterne. Hele køreplanen for COP-15 forudsatte, at der lå dokumenter som statslederne kunne forholde sig til. Der var ikke nogen plan B. Situationen der opstod for det danske formandskab sammenligner Per Meilstrup i bogen »Kampen om klimaet« med tegneseriefiguren, der fortsætter i fuld fart

udover klippeafgrundens rand – først da den mærker, at der ikke længere er noget under fødderne, ser den ned, og opdager for sent afgrundens dyb! I forsøget på trods alt at nå frem til et slutdokument udspillede der sig et kaotisk og kompliceret forhandlingsforløb direkte mellem statslederne på en måde, som ingen havde forudset. Fotografiene af verdens udmattede statsledere, der sidder på bordkanter og klapstole i Bella-centrets ucharmerende baglokaler, mens de forsøger at holde trit med udviklingerne, vil gå over i historiebøgerne.

Der var især to konkrete faldgruber relateret til forhandlingerne, som der må peges på.

For det første betød planen om at inddrage statslederne, at forberedelserne i Danmark kom til at foregå parallelt i Klimaministeriet og Statsministeriet. Som beskrevet i flere aviser og af Per Meilstrup (2010) udviklede der sig gradvis en alvorlig rivalisering mellem de to danske ministerier om, hvem der lagde linjen på vegne af Danmark, der som værtsland agerede formand for forhandlingerne. Denne rivalisering kulminerede, da Danmarks chefklimaforhandler, Thomas Becker, kun 60 dage før topmødets start, blev udskiftet, formelt på grund af rejsebilag der ikke var i orden. Klimaministeriets folk havde i årevis deltaget i forhandlingerne om klimakonventionen og var fortrolige med de særlige spilleregler i FN-systemet. De indebærer, at Danmark som formandsland skulle lytte til parterne og formidle forståelse og konsensus, men ikke komme med egne meninger eller udspil.

Overfor dette opererede Statsministeriet med udgangspunkt i en dyb skepsis overfor FN-processen, og tilrettelagde derfor en meget mere styret proces, hvor Danmark skulle stå klar med et slutdokument og have gennemtænkt, hvad dette slutdokument skulle indeholde. De to ministerier var ganske vist begge involveret i udarbejdelsen af det danske papir, uofficielt omtalt »guld-notatet« – mø-

derne om det foregik i Spejlsalen i Statsministeriet – men de var langt fra enige om indholdet. Konflikterne omfattede mange spørgsmål, og der kom forskellige udmeldinger fra de to ministerier, som førte til tvivl i FN-systemet om, hvad Danmark arbejdede for. »Undskyld, men hvilket Danmark er det, der taler nu ?« spurgte FN's klimachef Yvo de Boer angiveligt (Meilstrup, 2010: 100).

For det andet skiftede fokus fra en juridisk til en politisk aftale. Omtrent samtidig med udskiftningen af Danmarks chefforhandler kom udmeldinger fra Danmark om, at klimatopmødet ikke skulle munde ud i en juridisk bindende aftale, men en politisk tekst der først senere skulle udmøntes i egentlige aftaler. Denne neddrøstring af ambitionsniveauet skete på grund af den manglende fremdrift i forhandlingerne, og imødekom samtidig ikke mindst USA. Obama kunne ikke få klimaloven godkendt i Senatet og stod over for en hjemlig opinion præget af stærke klimaskeptiske kræfter og interesser.

At Danmark, med støtte fra EU, i forbindelse med forhandlingsmødet i Bangkok i oktober gav USA lang snor i forhandlingerne, blev taget fortrydeligt op, ikke mindst af de store udviklingsøkonomier, der mistænkte, at Danmark i forhandlingerne kørte parløb med sin traditionelle alliancepartner USA og dermed svigtede sin rolle som upartisk formandsland. At EU og USA til og med lagde op til at lade København munde ud i en ny samlet aftale, istedet for at bygge direkte videre på Kyoto-Protokollen, med dens særlige forpligtelser for Annex-1-landene, blev, efter alt at dømme dråben, der fik bægeret til at flyde over, ikke mindst for Kina's forhandlere som var bestyrkede: »*Det svarer til at man 5 minutter før tid definerer nye regler, nyt format og nye mandater i et spil og så forventer, at modparten skal acceptere det*« (ENDS Europe, 5. okt. og 7. okt 2009).

Kina indkaldte de tre andre store udviklings-

økonomier, Brasilien, Indien og Sydafrika, til et møde i Beijing d. 28. november. I mødet deltog også formanden for G77-gruppen af udviklingslande, Sudaneren Lumumba Di-Aping. De fire lande enedes om et 10 sider langt dokument som modtræk til udspillet »*fra værtslandet Danmark og et antal rige lande (...) om en plan for en politisk aftale i København*« (China Daily, 30.11.2009).⁹ Indiens miljøminister Jairam Ramesh udtalte, at Kina med udspillet havde påtaget sig en lederrolle, og at de fire lande ville koordinere deres evt. exit fra forhandlingerne (forsiden, The Hindu, 29.11.2009). Den alliance, de fire lande tømrede sammen de sidste dage i november, fik afgørende betydning for COP-15, men avisreferaterne fra mødet blev øjensynligt overset både af vestlige medier og forhandlere.

Kræfter med tilknytning til udviklingslandene lakkede på COP-15's første dag en særlig uheldig version af »guld-notatet« til den engelske avis The Guardian, hvilket hurtigt fik spredt mistillid om formandslandets intentioner blandt forhandlerne. Da statsminister Lars Løkke Rasmussen den 16. december overtog formandsstolen fra Connie Hedegaard, blev mødet straks bremsset af G77 og Kina, der krævede at få teksterne fra FN-arbejdsgrupperne frem og protesterede mod en »dansk tekst«. Da Danmark i samråd med EU måtte gå ind på dette krav, var der kun nogle meget ufærdige papirer at tage udgangspunkt i, som indeholdt alt for mange uafklarede detailspørgsmål for statslederne.

I et sidste forsøg på at forhandle en forståelse indkaldtes til et møde for en udvalgt gruppe af 26 lande, det foregik om natten efter statsledermiddagen hos dronningen den 17. december. Kina stod på listen over inviterede lande, men premierminister Wen erfarede kun om mødet indirekte. Der kom angiveligt ikke nogen formel invitation, hvad der fra et asiatisk synspunkt blev opfattet som lidt af et etikettebrud. I en situation, hvor Kina følte,

at der blev lyttet for lidt til deres synspunkter og for meget til USA's, betød det, at Wen på Kinas vegne valgte at føle sig forurettet og i stedet sendte en højstående embedsmand til de afgørende forhandlinger. Disse forhandlinger viste sig vanskelige og næsten ufremkommelige, ikke kun fordi den kinesiske embedsmand løbende skulle ringe for instruktioner, men også fordi Brasilien og Sydafrika trådte i karakter i alliancen med Kina og hårdnakket kørte procedure på teksten.

Først da USAs præsident Obama ankom til topmødet og sidst på dagen den 18. december – uindbudt – gik ind til et møde mellem Wen og hans tre allierede, lykkedes det at opnå konsensus om indholdet i »Copenhagen Accord« – en meget fortyndet og stærkt reduceret udgave af oplægget til en politisk aftale. Formuleringerne blev fastlagt af de fem lande og derefter overbragt formandskabet.

»Copenhagen Accord« fastlægger en fremgangsmåde, hvorefter de enkelte lande meddeler deres selvstændigt fastlagte klimamål. Det henviser til Kyoto-Aftalen og beder Annex-1-landene opgive deres forpligtende reduktionsmål for år 2020, mens udviklingslandene anmodes om at oplyse deres tiltag til at bremse væksten i drivhusgasser (uden noget specifikt årstal). Papiret siger, at der er behov for dybe reduktioner i udledningerne og henviser til behovet for at stabilisere den globale temperaturstigning til 2 grader. REDD+ nævnes som en ny finansiel mekanisme til at begrænse udledningerne fra afskovning. Målet om en klimafond, der kan disponere over 100 mia. dollars om året i 2020 på basis af bidrag fra »forskellige kilder« er nævnt, ligesom det nævnes, at de udviklede lande vil mobilisere 30 mia. dollars allerede i årene 2010-12 på grundlag af »nye og ekstra« kilder. Finansieringen er både til modvirkning og tilpasning. Udviklingslandene skal rapportere om deres tiltag hvert andet år og tiltag, der modtager international støtte skal verificeres. En »Copenhagen Green Cli-

mate Fund« skal etableres og desuden en særlig teknologi-overførselsmekanisme. Papiret skal revurderes senest i 2015.

I forhold til ambitionerne om at nå en politisk aftale var »Copenhagen Accord« det mest spinkle resultat, man kan forestille sig – og det holdt endda hårdt for mødeledelsen at få det godtaget i COP-15's plenarmøde. Det opremser alle de emner, der er indgået i forhandlingerne, men det formulerer ikke nogen politisk forpligtende enighed eller aftale. Formelt er »Copenhagen Accord« blot et papir, som deltagerlandene på COP-15 »noterer sig«.

Efterfølgende har en række lande rapporteret deres målsætninger. Disse lande vurderes at repræsentere godt 80 pct. af de globale drivhusgasemissioner. For de største udledere svarer målsætningerne næsten til dem, der er omtalt ovenfor som indspil til COP-15. Nogle iagttagere vurderer, at såfremt disse løfter indfries, kan resultatet blive en samlet global udledning i omegnen af 50 gigatons CO₂ ækvivalenter i år 2020, mens der er behov for at reducere til max. 44 gigatons CO₂ ækvivalenter for at undgå mere end 2 grader (Stern, 2010). Andre kilder vurderer, at dette niveau for selvforpligtelser svarer til en temperaturstigning på ca. 3 grader.

Samspillet mellem niveau 1 og 2 i USA og Kina

Det var nok klart for de fleste observatører, at Obamas administration havde hjemlige problemer og var i tidnød. Obama var først tiltrådt som præsident den 1. januar 2009. Set i forhold til en international klimaaftale var sundhedsreformen på papiret en mere sikker sag, hvor han ikke var afhængig af aftaler med udenlandske magter, og hvor flertallet var mere eller mindre hjemme i Kongressen. Alligevel måtte Obama bruge mange kræfter og opmærksomhed på at få sundhedsreformen vedtaget. Dertil kom så finanskrisen og de økonomiske udfordringer med et enormt

amerikansk budgetunderskud på over 1.000 milliarder dollars. Det gav ikke noget stort råderum for at skyde penge ind i finansielle instrumenter i de internationale klimaforhandlinger. Tværtimod viste en meget stor del af USAs enorme underskud sig at være finansieret gennem høj opsparing hos Kina, placeret i amerikanske statsobligationer. Hvorfor skulle USA på grund af klimaspørgsmålet overføre flere penge til et land, som USA allerede skyldte mange penge, og hvis industri samtidig havde vist sig som en hård og vedvarende konkurrent til amerikansk industriproduktion?

Når USA ikke under George Bush havde underskrevet Kyoto-Protokollen skyldtes det især, at den ikke forpligter Kina og de andre udviklingslande til at reducere. Kyoto-Protokollen ses ikke som retfærdig i brede dele af den amerikanske offentlighed. Der måtte nødvendigvis være forpligtelser for de store udviklingsøkonomier for, at Obama skulle kunne sælge en aftale til sit eget bagland. Når det kom til Senatet, var modstanden mod Kyoto nærmest uoverstigelig. Demokraternes leder i Senatet, Harry Reid, var til og med presset i sin hjemstat af stærke republikanske kræfter. Obama måtte gå forsigtigt frem. Samtidig var han ikke meget for at tage til COP-15, hvis han ikke kunne tilbyde noget, med risiko for, at USA ville stå som den ansvarlige part for et forhandlingssammenbrud. Det var først efter ASEAN-mødet i Singapo- re, hvor Kinas Hu Jintao deltog, at Obama meldte sin deltagelse i topmødets statsleder- segment. I Singapore troede man, at Kina havde accepteret sigtet om en politisk aftale. Da Obama steg op i Air Force One forventede han ligesom de andre statsledere, at der ville ligge et udkast til en aftale, når han nåede København. Det fremgik af hans omdelte talemanuskript. Men det gjorde der ikke.

Det var Kina, der i vide internationale kredse fik skylden for det sammenbrudsagtige forløb i København. Det er imidlertid vanskeligt

at analysere den indenrigspolitiske proces i Kina på grund af det lukkede politiske system, og dermed er det svært præcist at pege på, hvad der skabte Kinas endelige position i forhandlingerne. Mens Hu Jintao er kendt som en mere konservativ nationalist, så er Wen Jiabao en udpræget reformpolitiker, og Kinas nyere politiske historie er skrevet i spændingsfeltet mellem disse to fløje i det enevældige kommunistparti. Fundamentet for den meget stærke økonomiske vækst i Kina blev lagt i slutningen af 1990'erne under den såkaldte Shanghai-mafia, der kom til magten, efter at studenterne blev slået ned med hård hånd på Tian-An-Min-pladsen i 1989. Hu og Wen, som afløste Shanghai-mafiaen, slog ind på en kurs om mere »harmonisk udvikling«, der skulle fordele velstanden bedre og bremse den uhæmmede vækst. Under deres ledelse er energispørgsmålet blevet ofret betydelig opmærksomhed, da Kina kun kan fastholde sin økonomiske udvikling ved at forbedre energiproduktiviteten og udvikle nye energikilder som supplement og alternativ til kullene.

Det var imidlertid svært for vesten at blive klog på, hvad Kina kunne gå med til i en klimaaftale, selv efter møder på højt niveau, f.eks. mellem EU-Kommissionen og de kinesiske ledere. I lang tid var signalerne fra Kina neutralt-positive i forhold til en aftale, men noget tyder på, at der skete et skred ved Bangkok-mødet i oktober, hvor Danmark og EU kom med oplæg, der gav USA store indrømmelser både ift. Kyoto-rammen og det forpligtende element. Samtidig var Kina irriteret over, at USAs Waxman-Markey klimalov indeholdt mulighed for at pålægge en klimatold på varer fra Kina og andre non-Annex1-lande (Andersen og Ekins, 2009). I selve forhandlingsdelegationen var der dog store forskelle på holdningen hos teknokraterne i NDRC, Kinas planmyndighed, og diplomaterne i Udenrigsministeriet – med de sidstnævnte som høgene.¹⁰

Kina havde leveret et udspil i New York kort før Bangkok. Det var væsentligt mere vidtgående, end de 15-30 procent man havde efterlyst fra udviklingslandene under eet, mens USA kun ville reducere med ca. 3 pct. i forhold til 1990. Det var langt mindre end alle andre industrilande – trods det ekstremt høje udslip pr. indbygger og det historiske ansvar. USA gav ingen klare løfter om finansiering, samtidig med at man modarbejdede Kinas adgang til teknologi og overførsler. For ikke at blive isoleret indgik Kina en alliance med Indien, Brasilien og Sydafrika – og fra det tidspunkt synes Kina at have lagt sig fast på at spille en mindre konstruktiv rolle, uden hensyn til hvad der kunne blive slutresultatet.

Obama var begrænset af den hjemlige opinion og flertalsdannelsen i Kongressen – niveau 2 i Putnams terminologi omtalt i indledningen til denne artikel. Derfor blev det frem mod topmødet til et så stort spørgsmål, om Obama ville deltage, at han mere eller mindre blev tildelt Nobelprisen for at kunne lægge vejen forbi København. Men i Kina navigerer topledere også med en hjemlig opinionsdannelse, hvor det kan være kritisk for magtbalancen i partiet, hvordan partikadrer, lokale provinsledere og industrimagnater m.fl. vurderer deres evne og vilje til at varetage Kinas interesser (for et sjældent indblik se Zhao, 2009). I kølvandet på Kinas økonomiske vækst er selvbevidstheden stigende, og Kinas traumatiske fortid, hvor vestmagterne i begyndelsen af forrige århundrede gennem deres indblanding fik Kina til at falde fra hinanden, har været et uforglemmeligt lærestykke om, at Kina ikke skal tolerere forsøg på udenlandsk indblanding i sine interne forhold. En politisk aftale, hvor Kina skulle acceptere et direkte eller indirekte loft over sine udledninger, ville være svært at sluge uden passende modydelser og formentlig helt umuligt at forsvare på de indre linjer i partiet, hvis Kina ikke engang fik adgang til finansiering og teknologi på linje med andre udviklingsøkonomier. »Hvad Todd Stern sag-

de om Kyoto og at Kina ikke skulle modtage finansiering fra USA er chokerende. Det går imod de principper vi drøfter» advarede Kina's forhandler i den afgørende stund (Corn, 2009).

Perspektiver for »hale-vinden« fra COP-15

Indenfor teorierne om »multi-level-governance« (Hooghe og Marks, 2003) opereres der med to arketyper for, hvorledes regulering, der udspiller sig på flere niveauer, fra det lokale og nationale, til det regionalt overstatslige og globale, kan være udformet. Type 1, multi-level-governance (MLG), er den klassiske forestilling om generel styring og kontrol i enheder, der er hierarkisk organiseret, ikke gensidigt overlapper og som præges af en systemorienteret arkitektur. Type 2, »multi-level-governance«, kendetegner derimod mere komplekse former for fleksibel styring og kontrol igennem enheder, der kan være delvis overlappende og ikke er logisk afgrænset (som et billede på type-1-MLG anvendes ofte en såkaldt russisk dukke, mens der som billede på type-2-MLG henvises til tværsnittet af en marmorkage, hvor lagene ligger forskudte som ujævne geologiske lag).

De to idealtyper for multi-level-governance kan være udmærkede referencepunkter til beskrivelse af, hvordan den internationale klimaregulering efter COP-15 muligvis er på vej bort fra forestillingen om et sammenhængende internationalt regime med en systemorienteret arkitektur, til et mere ad-hoc præget internationalt samarbejde mellem udvalgte grupper af lande, og som er organiseret om bestemte formål, snarere end styret af en overordnet og forpligtende reduktionsaftale.

Ganske vist efterspørges en samlet arkitektur af en række små og mellemstore lande og regioner, ikke mindst de lavtliggende østater, landene i Afrika og EU, men de absolutte stormagter har forbehold mod at underkaste sig et juridisk forpligtende internationalt regime, som gennem begrænsninger på drivhus-

gasemissionerne, og dermed de økonomiske udviklingsmuligheder, kan få konsekvenser for landenes udvikling og suverænitet. Det er i den forbindelse centralt, at de reduktionsbehov, som nu er på dagsordenen, er væsentligt mere markante og dramatiske end Kyoto-Protokollen, der blot forpligtede industrilandsene til at stabilisere deres drivhusgasudslip ved at føre det tilbage til noget under 1990-niveau.

USA har gennem mere end et halvt århundrede som supermagt ofte optrådt skeptisk over for at underkaste sig internationale aftalesystemer. På klimatopmødet trådte Kina i karakter som en ny stormagt, der som spiller på den internationale scene ganske vist demonstrerer stor snilde med hensyn til alliancer med andre udviklingslande, men som ikke står meget tilbage for den amerikanske modvilje mod at indordne sig under snærende internationale aftalesystemer.

Et af de områder, hvor der skete substantielle fremskridt i forhandlingerne i København, var vedrørende REDD+ (Reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries; emission-reduktioner fra afskovning og skovforarmelse i udviklingslande). Brasilien forhandlede penge til en fond, der skal redde Amazonas regnskov, og bidragyderne tæller blandt andet Norge, USA og Australien. Andre mulige »sektorer«, omkring hvilke der kunne tænkes indgået internationale samarbejder eller forståelser, omfatter bilindustrien, hvor de største bilproducerende lande er gået sammen for at afstemme teknologikravene, samt skibsfarten.

Direktøren for EU-Kommissionens Klimageneraldirektorat, Jos Delbeke, er en af dem, der har talt for, at forhandlingerne nu i højere grad fokuseres på sådanne konkrete sektorer. Hvis klimaforhandlingerne viser sig i stand til at nå resultater på den måde vil det naturligvis være et fremskridt, men udfaldet

vil blive et mere komplekst mønster af ad-hoc samarbejder, der er uden sikkerhed for, at alle aspekter vedrørende drivhusgasserne er dækket, sådan som man forestiller sig ved overvejelserne om en mere samlet efterfølgeraftale til Kyoto-Protokollen.

Det næste partsmøde, i Cancun Mexico, vil give det første fingerpeg på, om »hale-vinden« fra Copenhagen Accord dermed bliver en sådan utilsigtet fragmentering af tiltagene under klimakonventionen.

Noter

1. Denne artikel er baseret på gæsteforelæsningsen »After Copenhagen – what role for Europe« ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet d. 23. marts 2010. Analysen er forfatterens personlige og kan ikke tillægges EEA eller EU. Forfatteren er udnævnt til professor ved DMU, Aarhus Universitet. Forfatteren var i 2008-9 medlem af en arbejdsgruppe under Kinas Råd for Miljø og Udvikling, CCICED.
2. COP er en forkortelse for Conference Of the Parties til Klimakonventionen. Mødet i København er det 15. i rækken.
3. Begge stabiliseringsniveauer indebærer at koncentrationen topper noget højere, og derefter reduceres.
4. Når det er kritisk at undgå 2 grader, skyldes det, at der herefter alt at dømme, vil indtræde mere dramatiske og ikke reversible effekter, bl.a. med et selvforstærkende udslip af den superstærke drivhusgas methan, såfremt permafrosten i Sibirien tør.
5. Annex-1 landene er de lande, som er omtalt i bilaget til konventionen, det såkaldte annex-1. De har alle efterfølgende underskrevet Kyoto protokollen, dog undtaget USA og Tyrkiet.
6. Ifølge en foreløbig opgørelse fremkommet efter COP-15 er Kinas andel af den globale CO₂-udledning efter finanskrisen vokset til 26 pct. I absolute tal er stigningen lidt under 2 gigatons (Olivier og Peters, 2010).
7. Som kilde til oplysningerne har jeg fortrinsvis anvendt nyhedsbrevet ENDS Europe, som detaljeret har dækket udspillene og forløbet.
8. Joint Implementation oversættes »Fælles iværksættelse«. Det er projekter, hvor et værtsland med

billige reduktionstiltag får teknologi og finansiering fra et rigere land, som så til gengæld kan godskrive reduktionen i sit drivhusgasregnskab.

9. De fire lande slog bl.a. fast, at de ikke ville acceptere loft over deres emissioner samt reduktioner uden finansiel støtte, endsige internationale verifikationsmekanismer for ufinansierede reduktioner. Desuden udtalte de sig imod brug af klimaspørgsmålet som grundlag for handelshindringer.
10. Forfatteren til denne artikel erfarede denne udprægede forskel ved et foredrag på konferencen Trade, Urbanization and Environment i Beijing d. 29. oktober i en session med medlemmer af Kinas COP-15 delegation. Forskellen omtales også i Meilstrup (2010).

Referencer

- Andersen, Mikael Skov, (2009), Prisen for et godt klima, 94-115 i P. Agger m.fl., *Klima*, Kbh. Gyldendal.
- Andersen, M.S. og Ekins, P. (2009), *Carbon-energy taxation: lessons from Europe*, Oxford University Press.
- China Daily, 30.11.2009, Developing countries form climate change front. <http://www.ccchina.gov.cn/en/NewsInfo.asp?NewsId=20850>
- Corn, David, 11.12.2009, A China-US smack-down at Copenhagen, *Mother Jones*, <http://motherjones.com/blue-marble/2009/12/china-us-smackdown-copenhagen>
- EEA (European Environment Agency), 2009, Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2009: Tracking progress towards Kyoto targets, EEA report 9, Copenhagen.
- ENDS Europe, Europe's environmental news and information service (newsletter) <http://www.ends-europe.com>
- ECOFYS (2009), Possible future reduction targets for the EU, Bruxelles: European Parliament.
- Hooghe, L. og Marks, G. (2003) Unravelling the central state but how? Types of multi-level governance, *American Political Science Review*, 97:2, 233-243.
- Kononov, S. (2007), Kyoto protocol: data, policies, infra-structures, presentation, Bonn: UNFCCC press conference 20. November.
- Meilstrup, Per (2010), *Kampen om klimaet*, København: People's press.
- den Elzen, M. G. J. og M. Meinshausen (2006), Multi-Gas Emission Pathways for Meeting the EU 2°C Climate Target, in J. S. Schellnhuber, W. Cramer, N. Nakicenovic, T. M. L. Wigley og G. Yohe *Avoiding Dangerous Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olivier, JGJ og Peters, JAHW (2010), *No growth in total global CO₂ emissions in 2009*, Bilthoven: Netherlands Environmental Assessment Agency.
- Putnam, Robert (1988), »Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games«, *International Organization*, 42: 427-60.
- Stern, N. (2010), Beyond Copenhagen, 16. March 2010, public lecture, London School of Economics (LSE).
- The Hindu, 29.11.2009, India, China ready climate draft (front page). <http://www.hindu.com/2009/11/29/stories/2009112954930800.htm>
- Ziyang, Z. (2009), *Prisoner of the state: The secret journal of premier Zhao Ziyang*, London: Simon and Schuster.

Landenes reduktionsmålsætninger og klimaeffekten

Katrine Krogh Andersen

Danmarks Klimacenter, Danmarks Meteorologiske Institut

kka@dmi.dk

I optakten til COP15 udmeldte en lang række lande målsætninger for reduktion af drivhusgasudledninger frem mod 2020. Disse udmeldinger blev efterfølgende registreret i appendices til Copenhagen Accord, og er således med til at give et grundlag for de videre forhandlinger. I Copenhagen Accord anerkender landene, at den globale opvarmning bør begrænses til maksimalt 2 grader. De nuværende indmeldinger er dog ikke tilstrækkelige til at kunne opfylde dette mål, men vil snarere være i tråd med mindst 3 graders opvarmning frem mod slutningen af det 21. århundrede. For at sikre overholdelse af 2- gradersmålet vil det derfor være nødvendigt, at udledningen af drivhusgasser reduceres ud over de nuværende målsætninger frem mod 2020.

Ambitionsniveauet for en ny klimaaftale

Det overordnede ambitionsniveau for en ny klimaaftale for tiden efter 2012 var et af de store udeståender helt op til COP15. Klimakonventionens artikel 2 siger, at drivhusgasniveauet skal stabiliseres på et niveau, så farlige menneskeskabte klimaeffekter undgås («The ultimate objective of this Convention ... is to achieve ... stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system»), men en konkret udmøntning af dette er svær at opnå enighed om.

Landene i EU har længe arbejdet for en målsætning om, at den globale opvarmning skal begrænses til 2 grader over det før-industrielle niveau, og i opløbet til COP15 vandt denne målsætning større og større tilslutning, om ikke andet så som principiel målsætning. Opvarmningen siden industrialiseringen er i dag på næsten 0,8 grader og en begrænsning af opvarmningen til 2 grader, vil kræve markante omstillinger og reduktioner af drivhusgasudledningerne, dels på den meget korte bane, dels i de næste mange år, og på sigt for næsten alle lande. En række ulande anført af AOSIS, sammenslutningen af små østater, taler i stigende grad for, at opvarmningen skal begrænses til 1,5 grader over det før-industrielle niveau. Denne målsætning tager udgangspunkt i landenes sårbarhed over for klimaforandringer, og vandt tilslutning blandt mange udviklingslande frem mod COP15. I Copenhagen Accord anerkendes, at den globale opvarmning bør begrænses til maksimalt 2 grader over det før-industrielle niveau, og at de globale udledninger skal reduceres markant for at opnå dette (UNFCCC, 2010). 138 lande havde frem til august 2010 associeret sig med Copenhagen Accord og selvom Accorden ikke er den bindende klimaaftale, man havde håbet at kunne opnå i København er det således den første internationale aftale med så bred tilslutning, som anerkender 2-

gradersmålet. Ifølge Accorden skal gennemførelsen vurderes senest i 2015, også med henblik på en eventuel 1,5 graders målsætning.

Optakten til COP15

COP15 som blev afholdt i København i december 2009, var den hidtil seneste i rækken af ministerkonferencer under FN's klimakonvention, UNFCCC. COP15 var den 15. Partskonference under UNFCCC og samtidig også den femte partskonference for Kyoto Protokollens medlemmer (CMP5). I de internationale klimaforhandlinger har man i de seneste år arbejdet hen imod en »post-2012 aftale«. Kyoto Protokollen, som blev vedtaget i december 1997, trådte i kraft i 2005, og den første forpligtelsesperiode løber fra 2008 til 2012, hvorefter der ikke indtil videre er aftalt nogen forpligtende udmøntning af FN's klimakonvention fra 1992.

I 2007 udkom FN's klimapanel, IPCC, med sin fjerde hovedrapport også kaldet AR4. De tre delrapporter fra de tre arbejdsgrupper under IPCC udkom i løbet af januar til maj 2007, og i november måned udkom den samlede synteserapport. Overordnet set bekræftede disse rapporter den forståelse af klimaforandringerne, som også var blevet givet i de tidligere rapporter, men derudover gav de et stærkere billede af de allerede observerede klimaforandringer og en styrket vurdering af, at størstedelen af den observerede opvarmning siden midten af det tyvende århundrede, meget sandsynligt skyldes den menneskeskabte udledning af drivhusgasser. FN's klimapanel er et videnskabeligt panel, som netop er nedsat med det formål at give sin vurdering af risici og potentielle effekter af klimaforandringer, samt muligheder for tilpasning (»adaptation«) og modvirkning (»mitigation«) af disse. Vurderingerne baseres på naturvidenskabelig, teknisk og socioøkonomisk information.

I december 2007 ved COP13 vedtog landene

under UNFCCC en køreplan for de videre forhandlinger frem mod en ny klimaaftale. Dette arbejde skulle forløbe i to spor. Det ene spor, under Kyoto Protokollen, omfatter kun protokollens medlemmer, og handler dels om fornyede reduktionsmål for de industrialiserede lande under en anden forpligtelsesperiode for protokollen, og dels om mulige ændringer og tilføjelser til protokollen. Det er dog ikke alle lande, som er parter til klimakonventionen, der også har ratificeret Kyoto Protokollen, og USA er her den mest kendte og vigtigste undtagelse. De industrialiserede lande er under Kyoto Protokollen forpligtet til absolutte reduktionsmål, hvorimod udviklingslandene ikke har forpligtelser under Kyoto Protokollen. Opdelingen mellem landene her går tilbage til Klimakonventionen fra 1992, og gruppen af Annex 1 lande under klimakonventionen er de industrialiserede lande, som var medlemmer af OECD i 1992 samt lande med overgangsökonomier fra den tidligere østblok. Den skarpe opdeling i Annex 1 og non-Annex 1 lande er i visse tilfælde ikke længere tidssvarende i dag. Mexico, Korea, Chile og Israel er som eksempler i mellemtiden blevet medlemmer af OECD.

Det andet spor under de fortsatte klimaforhandlinger foregår udelukkende i regi af klimakonventionen. Her deltager alle parter bag konventionen, og forhandlingerne foregår på baggrund af konventionen og ikke med udgangspunkt i Kyoto Protokollen. Forhandlingerne er således langt mere omfattende. Ved COP13 på Bali i 2007 blev vedtaget en »Bali Action Plan« (BAP), som en plan for de videre forhandlinger i dette spor. Heraf fremgik, at forhandlingerne skulle afsluttes ved COP15 i 2009, og at der skulle forhandles inden for fire områder samt en overordnet fælles vision, »Shared Vision«, for det langsigtede samarbejde. BAP specificerer, at denne fælles vision blandt andet skal omhandle et langsigtet mål for reduktion af de globale drivhusgasudledninger, og i løbet af forhand-

lingerne har mange parter ønsket at udbygge visionen til at angive et overordnet ambitionsniveau for en ny klimaftale, ikke blot hvad angår en begrænsning af opvarmningen og et langsigtet reduktionsmål, men også på andre områder.

De fire øvrige temaer som blev defineret for forhandlingerne var:

- Reduktion af drivhusgasudledningerne på en række områder, specielt:
 - reduktionsmål for de industrialiserede lande
 - tiltag der reducerer udledningerne fra ulandene
 - tiltag til reduktion af udledninger fra skovrydning og skovnedbrydning i ulandene, samt skovopretning
- styrket klimatilpasning
- styrket udvikling og transfer af teknologier som understøtter reduktion af drivhusgasudledningerne og klimatilpasning
- styrket finansiering og investeringer til understøttelse af modvirkning og klimatilpasning

For så vidt angår reduktionsmålsætningerne, er der i BAP specificeret nogle væsentlige forskelle mellem landene. Således skal reduktionsmål eller tiltag til reduktion af udledningerne behandles for alle industrialiserede lande, således at forpligtelserne er sammenlignelige under hensyntagen til landenes nationale omstændigheder. For ulandenes vedkommende taler BAP om nationalt passende modvirkningstiltag (»Nationally Appropriate Mitigation Actions«, NAMA's) under hensyntagen til bæredygtig udvikling og understøttet finansielt, teknologisk og gennem kapacitetsopbygning. For de forskellige tiltag skal ligeledes gælde forskellige krav vedrørende målbarhed, rapportering og verifikation (MRV).

2- gradersmålet

På baggrund af bekymringen for fremtidige

klimaændringer, og i særdeleshed hastigheden af forventelige ændringer, fastslog EU's miljøministre i 1996, at den globale opvarmning burde begrænses til maksimalt 2 grader over det før-industrielle niveau. På dette tidspunkt var vurderingen, at en sådan begrænsning ville svare til, at koncentrationen af CO₂ i atmosfæren skulle holdes under 550 ppm. Senere forskning har dog vist, at en begrænsning af den globale opvarmning til højst 2 grader over det før-industrielle niveau nærmere svarer til at det totale drivhusgasniveau i atmosfæren skal stabiliseres på 450 ppm CO₂ ækv. Forståelsen af den nøjagtige sammenhæng mellem drivhuskoncentrationen i atmosfæren og den globale middeltemperatur udvikler sig dog fortsat.

Målet om begrænsning af den globale opvarmning til maksimalt 2 grader over det før-industrielle niveau blev bekræftet af EU's regeringsledere i 2003, 2005, og igen i marts 2007. I 2007 blev målsætningen ligeledes underbygget med en målsætning om, at EU skulle reducere drivhusgasudledningerne i 2020 med 30 pct. i forhold til 1990 som led i en global klimaaftale, hvor andre industrialiserede lande forpligter sig til sammenlignelige emissionsreduktioner, og økonomisk mere udviklede udviklingslande forpligter sig til at yde et passende bidrag i overensstemmelse med deres ansvar og respektive kapaciteter. Ligeledes blev fastslået, at EU, indtil indgåelsen af en samlet klimaaftale for tiden efter 2012 og uafhængigt af positionen i de internationale forhandlinger, skulle påtage sig en fast ensidig forpligtelse til en reduktion af drivhusgasemissionerne på mindst 20 pct. frem til 2020 i forhold til 1990.

EU var således blandt de første parter i UNFCCC, som meddelte et ambitionsniveau for kommende emissionsreduktioner for perioden efter 2012. Ovenfor beskrevne konklusioner fra det Europæiske Råd blev vedtaget efter offentliggørelsen af den første delrapport af IPCC's fjerde hovedrapport i januar

2007. I maj 2007 blev delrapporten fra IPCC's Arbejdsgruppe 3 udgivet, og i baggrundsrapporten fra Arbejdsgruppe 3 optræder en »Box 13.7« (IPCC, 2007b), som skulle vise sig at få stor betydning i de internationale klimaforhandlinger. Her angives på baggrund af forskellige offentliggjorte studier en vurdering af de nødvendige emissionsreduktioner for de industrialiserede lande frem mod henholdsvis 2020 og 2050, såfremt koncentrationen af drivhusgasser i atmosfæren skal stabiliseres på forskellige niveauer. For en stabilisering på 450 ppm CO₂ ækv, svarende til 2 graders målet, er dette en reduktion på 25-40 pct. frem mod 2020 og 80-95 pct. frem mod 2050 for gruppen af industrialiserede lande. For udviklingslandene er i denne boks blot angivet, at lande i en række regioner skal afvige substantielt fra deres »baseline«, mens det frem mod 2050 er udviklingslande i alle regioner, der skal afvige substantielt. Forfatterne til denne tabel offentliggjorde i 2008 (den Elzen og Höhne, 2008) en opdateret vurdering af publicerede studier, som viste, at afvigelsen for gruppen af ulande som helhed i 2020 kunne kvantificeres til 15-30 pct. under den ellers forventelige udvikling (15-30 pct under »business as usual«, BAU).

I 2009 frem mod COP15 foregik en række minister- og statsledermøder med klima på dagsordenen. Den overordnede langsigtede målsætning var et emne på en del af disse møder, og af formandens sammendrag fra G8 miljøministtermødet i L'Aquila i april 2009 fremgår, at »nogle af ministrene fremhævede vigtigheden af at begrænse den globale opvarmning til maksimalt 2 grader under det før-industrielle niveau« (*oversat af forfatter*). I deklarationen efter det første statsledermøde under det af USA initierede »Major Economies Forum« i juli 2009 anerkendtes, at den globale temperaturstigning ud fra et videnskabeligt synspunkt bør begrænses til under 2 grader. Dette var første gang, at denne gruppe af statsledere anerkendte dette mål, og senere er det så blevet anerkendt af de lan-

de som associerede sig med Copenhagen Accord.

De globale drivhusgasudledninger

De globale drivhusgasudledninger er steget med 70 pct. i perioden fra 1970 til 2004 (IPCC, 2007b). Stigningen er i første del af perioden specielt sket i de industrialiserede lande, men efter omkring 2000 er udledningen fra mange udviklingslande, særligt Kina, steget markant (f.eks. Global Carbon Budget 2008).

De industrialiserede lande er under klimakonventionen forpligtet til regelmæssigt at opføre og rapportere deres drivhusgasudledninger til UNFCCC, og der findes derfor officielle tal for disse udledninger, som også er opdelt på en lang række sektorer og forskellige drivhusgasser. Den samme rapporteringsforpligtelse gælder ikke for udviklingslandene, og i de fleste tilfælde stammer de seneste officielle opgørelser fra perioden 1990-95, og er dermed for længst forældede. De globale udledninger anslås således i høj grad ud fra forbruget af fossile brændstoffer, som opgjort af for eksempel BP og det Internationale Energiagentur IEA, kombineret med skøn over bidraget fra afskovning og andre faktorer. Tal for de totale drivhusgasudledninger på tværs af alle sektorer og drivhusgasser er derfor også fortsat behæftet med en væsentligt større usikkerhed end tal for CO₂ udledningen fra fossile brændstoffer.

Udledningen af CO₂ har været stadigt stigende. Ifølge Global Carbon Budget (2008) var stigningsraten på ca 1 pct. om året i 1990'erne, mens den for perioden 2000-2008 var på 3,4 pct. om året. Den kraftige stigning siden årtusindeskiftet kan i høj grad føres tilbage til den økonomiske vækst i Kina og Indien. Således overhalede Kina i 2006 USA som verdens største CO₂ udleder, og i 2008 overhalede Indien Rusland som verdens tredjestørste CO₂ udleder. Den finansielle krise har dog betydet, at de globale udledninger for første

gang siden 1992 ikke steg i 2009 (Olivier og Peters, 2010). Det er især OECD landene og Rusland, der har haft et kraftigt fald i udledningerne, mens udledningerne fra Kina og Indien fortsat har været stigende. Det Europæiske Miljøagentur anslog således også i september 2010, at EU's drivhusgasudledninger var faldet med 6,9% i 2009 i forhold til 2008. Der er forskellige forventninger til, hvor hurtigt de globale udledninger igen vil stige, når økonomien rettes op efter krisen, og dette vil i høj grad også være afhængigt af iværksatte klimatiltag.

Af IPCC's vurderinger i AR4, fremgik på baggrund af de indtil da offentliggjorte scenarier, at såfremt den globale opvarmning skulle begrænses til 2-2,4 grader, skulle de globale udledninger toppe i 2000-2015 og i 2050 ligge 50-85 pct. under niveauet for 2000. Sidenhen er der dog kommet større opmærksomhed på, at ikke blot udledningsstien er relevant for den endelige grad af opvarmning i det 21. århundrede, men i høj grad også de totale akkumulerede CO₂ udledninger, grundet CO₂'s lange levetid i atmosfæren (Meinshausen et al, 2009). Den globale middeltemperatur ligger i dag knap 0,8 grader over det før-industrielle niveau, og såfremt opvarmningen skal begrænses til maksimalt 2 grader, fremhæves ofte, at de globale udledninger vil skulle halveres frem mod midten af århundredet i forhold til 1990 (feks Meinshausen, 2009), og derefter aftage markant. I visse scenarier arbejdes ligefrem med negative globale udledninger i slutningen af århundredet for, at opvarmningen kan begrænses til det ønskede niveau. Dette vil dog kræve udbredt anvendelse af specielt teknologier, som dels kan opfange og opbevare CO₂ fra store udledningskilder (Carbon Capture and Storage, CCS), og dels kan udvinde CO₂ fra atmosfæren, og herefter opbevare dette. Dette er endnu ikke operationelt, men tænkes specielt gennemført ved at opfange CO₂ fra afbrænding af biomasse. For at opnå den ønskede effekt på de globale udlednin-

ger, vil det dog være nødvendigt, at der er meget stor sikkerhed i opbevaringen af CO₂, ligesom der vil være en række andre udfordringer, f.eks i forhold til udledningen af andre drivhusgasser.

Fordeling af de nødvendige reduktioner

I henhold til Kyoto Protokollen forpligtede gruppen af Annex 1 lande de industrialiserede lande under klimakonventionen) sig til i den første forpligtelsesperiode (2008-2012) at reducere deres udledninger med 5 pct. i forhold til 1990, og denne reduktion blev i forhandlingerne fordelt på de forskellige lande. Da USA som bekendt ikke ratificerede protokollen, blev de totale reduktioner mindre end oprindeligt planlagt. I dag er landene i meget varierende grad på vej til at opfylde målene for Kyoto Protokollen.

Det er de globale drivhusgasudledninger, som har betydning for fremtidige klimaforandringer, og hvordan de nødvendige reduktioner bør fordele sig mellem de industrialiserede lande og ulandene, eller internt mellem de industrialiserede lande, er derfor en politisk beslutning. Når det gælder fordelingen mellem de industrialiserede lande og udviklingslandene har mange forskellige principper været på tale, så som en fordeling baseret på det historiske ansvar for udledningerne, eller en stræben mod at alle mennesker på kloden feks i 2050 har ret til lige stor udledning. Der har også været foreslået sammensatte indikatorer, som f. eks. Greenhouse Development Rights, som tager højde for landenes udviklingsgrad, økonomi og historiske ansvar. Udover fordelingsprincipper, som nævnt ovenfor, medtager de fleste analyser omkostningerne ved reduktioner og muligheden for et carbonmarked, således, at de industrialiserede lande kan betale for at en del af deres reduktioner sker ved mere omkostningseffektive tiltag i ulande. En del af ulandenes egne reduktionstiltag vil derudover skulle understøttes finansielt og teknologisk af de industrialiserede lande.

Sammenlignelighed af de industrialiserede landes reduktionsforpligtelser

Ifølge Bali Action Plan skal de industrialiserede landes reduktionsforpligtelser være sammenlignelige. Dette handler om, at byrden skal fordeles jævnt på landene, og nogle af de kriterier, som oftest fremføres i denne sammenhæng, er baseret på landenes energieffektivitet, potentiale for reduktioner, omkostninger ved reduktioner, allerede gennemførte reduktioner mv. For de industrialiserede landes vedkommende ser man i forhandlingerne på absolutte målsætninger, dvs en procentvis reduktion af et lands totale udledninger i forhold til et basisår.

Det er dog langt fra oplagt, endsige objektivt, at sammenligne de forskellige landes målsætninger, da udviklingen siden 1990 i de forskellige lande har været meget forskellig, og landenes indsats derfor vil blive vurderet meget forskelligt efter forskellige kriterier. Basisåret har ligeledes en stor betydning for, hvor ambitiøst et lands målsætning fremstår. Lande, som allerede har gjort en indsats og reduceret deres udledninger, vil naturligvis holde på, at disse reduktioner skal indgå i en opgørelse, mens andre kan have en stor interesse i, at udgangspunktet sættes langt senere. Et oplagt eksempel er her, at EU, hvis udledninger er reduceret siden 1990, ønsker at bruge 1990 som basisår. USA derimod har givet en målsætning om, i 2020 at reducere udledningerne med 17 pct. i forhold til niveauet i 2005. Når dette omregnes til et basisår i 1990, svarer det dog blot til 3 pct. reduktion, og fremstår dermed som meget lidt i forhold til mange andre landes reduktioner i samme periode. Ikke desto mindre vil målsætningen kræve en vis indsats og en markant årlig reduktion i det kommende årti, da udgangspunktet for landets udledninger i dag er højt. Det har da fortsat heller ikke været muligt at få vedtaget denne målsætning ved lovgivning i USA.

Formuleringen om sammenlignelighed mel-

lem landenes reduktionsmålsætninger vil formodentlig aldrig blive udmøntet i en egentlig formulering om, hvordan disse skal sammenlignes, men det er dog et vejledende princip, og der er gennemført en række studier af sammenligneligheden mellem de industrialiserede landes målsætninger, som er indmeldt til Copenhagen Accord, eller allerede var offentliggjort inden COP15 (Feks Project Catalyst, 2009 og McKibbin 2010). Selvom der er stor forskel på, hvordan forskellige målsætninger vurderes under forskellige kriterier, giver en nogenlunde balanceret anvendelse af flere kriterier dog et rimeligt indtryk af, hvordan de nuværende indmeldinger fordeler sig. For de lande, som har indmeldt betingede mere ambitiøse målsætninger, vil overgangen til disse naturligvis også have indflydelse på sammenligneligheden. Overordnet set fremkommer et billede af, at lande som Japan og Norge under alle omstændigheder har indmeldt ambitiøse målsætninger, mens niveauet for mange andre lande vil være afhængigt af, om landene går til deres højeste målsætninger. I forbindelse med COP15 er lavet en del analyser af landenes reduktionsmålsætninger, og forskellige sammenstillinger af målene er tilgængelige på internettet (feks UNEP 2010, Climate Action Tracker 2010, Climate Interactive).

Ulandenes reduktionstiltag

Da klimakonventionen blev vedtaget i 1992, kom størstedelen af drivhusgasudledningerne fra gruppen af industrialiserede lande. Dette gjaldt dels i et historisk perspektiv, idet de industrialiserede lande havde stået for hovedparten af de menneskeskabte udledninger siden industrialiseringen, dels gjaldt det også de aktuelle årlige udledninger. Efter 2000 er udledninger fra specielt Kina og Indien dog steget betragteligt, og ifølge Global Carbon Project (2008) har CO₂ udledningerne fra afbrænding af fossile brændstoffer fra gruppen af ulande siden 2007 været højere end udledningerne fra gruppen af industrialiserede lande.

En væsentlig udfordring i klimaforhandlingerne er således, at en begrænsning af opvarmningen kun virkelig kan opnås, hvis også gruppen af ulande bidrager til reduktion af drivhusgasudledningerne. De er dog ikke forpligtet til dette, hverken under klimakonventionen eller Kyoto Protokollen, om end konventionen omtaler det »fælles, men differentierede ansvar«. På den anden side er der også industrialiserede lande, som enten ikke har ratificeret Kyoto Protokollen, eller ikke er på vej til at opfylde deres reduktionsforpligtelser.

Ifølge Bali Action Plan skulle en del af forhandlingerne frem mod COP15 handle om ulandenes nationalt passende modvirkningstiltag (NAMA'er) set i sammenhæng med bæredygtig udvikling og understøttet og muliggjort gennem teknologi, finansiering og kapacitetsopbygning på en måde, så det kan måles, rapporteres og verificeres (MRV).

Frem mod COP15 nåede landene til en vis grad af fælles forståelse for, hvordan et NAMA system ville kunne se ud, således at det også tager højde for forskellige typer NAMA's, som på forskellig vis og i forskellig grad vil være understøttet af de industrialiserede lande. Kravene til graden af MRV for de forskellige mulige NAMA's er fortsat et uafklaret spørgsmål i forhandlingerne, om end Copenhagen Accord gav et bud på dette.

I lighed med langt størstedelen af de industrialiserede lande annoncerede også en række store ulande i løbet af månederne op til COP15, hvilke modvirkningstiltag de ville kunne foretage frem mod 2020. En del af disse tiltag vil være afhængige af international støtte, og nogle vil foretages uafhængigt af støtte udefra. Ulandenes modvirkningstiltag er ikke angivet som absolutte målsætninger, men i form af politikker og relative målsætninger eller ved en afvigelse fra den ellers forventelige udvikling (BAU).

En del lande så som Mexico, Korea, Brasilien, Sydafrika, Indonesien og Singapore har alle angivet deres reduktionstiltag udtrykt direkte som en afvigelse fra BAU. På nær Singapore ligger målsætningerne for de nævnte lande på 25-35 pct. under landenes respektive BAU, men en del af tiltagene er betingede af international støtte.

Kina og Indien har angivet målsætninger for relative ændringer i landenes karbonintensitet, dvs. forholdet mellem udledningen af drivhusgasser og den økonomiske aktivitet. Dette gør det meget usikkert at bedømme den klimamæssige effekt af tiltagene, da den er fuldstændigt afhængig af det anvendte scenarie for den økonomiske vækst. På den anden side er dette dog også målsætninger, som ikke vil blive en begrænsning i forhold til disse landes fremtidige økonomiske udvikling. Når disse målsætninger forsøges omregnet til procentvis afvigelse for BAU, får det dog stor betydning om nogle af de indmeldte tiltag allerede indgår i scenarier for den fremtidige udvikling og dermed BAU. En del analyser medregner således allerede en væsentlig forbedring af karbonintensitet i BAU scenarier for Kina.

Maldiverne og Costa Rica har givet de hidtil mest ambitiøse indmeldinger til Copenhagen, idet landene vil blive klima-/carbonneutrale omkring 2020. Mange andre udviklingslande har ligeledes indmeldt forskellige tiltag og politikker til Copenhagen Accord. Disse mulige tiltag bliver på denne måde synliggjort, men det kan i mange tilfælde være vanskeligt at vurdere klimaeffekten.

Den samlede effekt af nuværende indmeldinger

I løbet af 2009, da mange lande løbende frem mod COP15 udmeldte deres mulige ambitionsniveau for reduktionstiltag frem mod 2020, var der en del analysegrupper, som analyserede og vurderede disse tiltag. I nogle tilfælde var fokus på det overordnede re-

duktionsniveau, dels for de industrialiserede lande og udviklingslandene, og dels for de globale udledninger i 2020. I andre tilfælde blev der også givet en vurdering af specielt de enkelte industrialiserede landes reduktions-tiltag og sammenligneligheden mellem disse.

I Copenhagen Accord, som den blev for-handlet i slutningen af COP15, indgik to tomme tabeller i appendices, og det blev besluttet, at landene indtil 31. januar 2010 kunne dels associere sig med Accorden, og dels registrere reduktionsmålsætninger og mod-virkningstiltag. Klimakonventionens sekreta-riat har løbende modtaget landenes indmel-dinger vedrørende Copenhagen Accord, og disse ligger tilgængelige på sekretariatets hjemmeside. I realiteten er mange indmel-dinger kommet løbende også efter den oprin-delige skæringsdato, og pr. august 2010 havde 138 lande ud af klimakonventionens 190 lande associeret sig med Copenhagen Acc-ord. Heraf har omkring 40 industrialiserede lande og 40 udviklingslande ligeledes ud-fyldt tabellerne i appendiks.

Stort set alle indmeldinger til Copenhagen Accord er i overensstemmelse med de ud-meldinger, landene allerede inden COP15 havde givet om det fremtidige ambitions-niveau, og de lande, som i lighed med EU, havde meddelt to forskellige ambitionsniveauer afhængigt af indgåelsen af en bindende glo-bal klimaaftale, har ligeledes indmeldt to am-bitionsniveauer i appendices til Copenhagen Accord. Dermed er reduktionsudmeldinger-ne for den lange række af lande, som ud-meldte disse i optakten til COP15, nu regi-streret i appendices til Accorden, men am-bitionsniveauet er ikke anderledes end inden COP15.

Landenes reduktionsindmeldinger til Copen-hagen Accord er blevet evalueret i en række studier og publikationer (feks Climateintera-ctive, 2010, den Elzen et al, 2010, McKibbin et al, 2010, Rogelj et al, 2010, UNEP, 2010),

ligesom EU kommissionen har givet sin vur-dering af indmeldingerne fra specielt de største udledere (EC, 2010). Da de fleste ind-meldinger ligger meget tæt op ad de ud-meldinger, som mange statsledere gav i op-løbet til COP15, ligger analyserne tæt op ad de analyser, som blev offentliggjort op til og under de afsluttende forhandlinger og f.eks. www.climateactiontracker.org og <http://www.unep.org/climatepledges> giver en løbende status for indmeldingerne til Copen-hagen Accord og vurdering af reduktionsmå-lene samt deres samlede klimateffekt. Clima-te Action Tracker giver også en vurdering af tilstrækkeligheden af landenes meldinger i forhold til 2- gradersmålsætningen, baseret på nogle af de offentliggjorte analyser af det-te.

Analyserne viser generelt, at med de ind-meldte målsætninger og tiltag må de globale udledninger i 2020 forventes at ligge på om-kring 48 Gt CO₂ ækv for de mest ambitiøse, men betingede indmeldinger. For de mindre ambitiøse indmeldinger forventes udlednin-gerne i 2020 at komme til at ligge på omkring 49-54 Gt CO₂ ækv. Spændet i analyserne dækker dog også over, at forskellige forfatte-re har lavet forskellige antagelser. For ilande-ne bidrager særligt den fremtidige mulige an-vendelse af de overskydende tildelte udled-ningsenheder fra tidligere østbloklande og betydningen af de industrialiserede landes medregningsregler for optag og udledning-er fra skove og jorde (LULUCF) i opgørelserne til usikkerheden. For udviklingslandenes vedkommende ligger markante usikkerheder i vurderingen af de fremtidige udlednings-niveauer og omsætningen af de indmeldte re-duktionstiltag til reelle drivhusgasudlednin-ger for 2020. Opgørelserne har vist, at de nu-værende indmeldinger fra de industrialise-rede lande summer op til omtrent 12-18 pct. under 1990 niveauet i 2020, afhængigt af om de mere eller mindre ambitiøse indmeldinger benyttes.

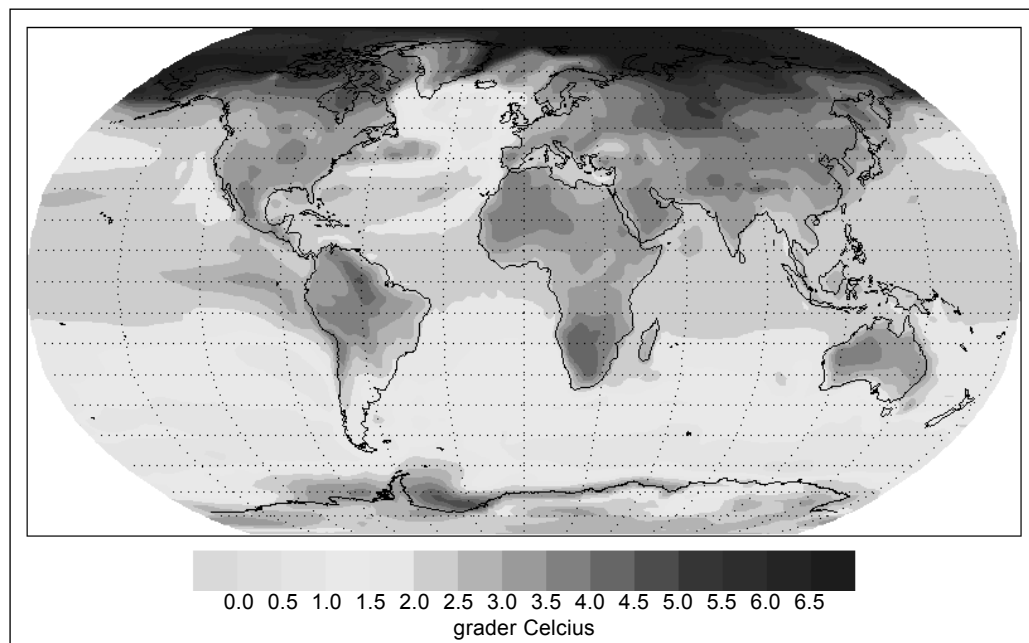
Sammenhæng med 2 graders målet

Opvarmningen i løbet af det 21. århundrede bestemmes ikke blot af udledningsniveauet i 2020, men i høj grad af de totale akkumulerede udledninger (Meinshausen et al, 2009) og dermed udledningsforløbet igennem århundredet. De globale udledninger anslås at skulle aftage 50 pct. i forhold til 1990-niveauet frem mod 2050, hvis den globale opvarmning skal begrænses til højst 2 grader. Niveauet for de globale udledninger i 2020 vil således i høj grad have indflydelse på de nødvendige efterfølgende reduktioner, hvis målet skal overholdes. De globale udledninger fra fossile brændsler er, ifølge Global Carbon Project, steget med 1-3,5 pct. om året siden 1990 og den Elzen et al (2009) viste på baggrund af publicerede studier, at de mest ambitiøse scenarier giver reduktionsrater på omkring 2,8 pct. per år for fremtidige reduktioner, og kun ganske få scenarier havde reduktionsrater på mere end 3 pct. pr år hen-

over længere perioder. Et rimeligt niveau for de globale udledninger i 2020 vurderes således i en række undersøgelser at være 44 Gt CO₂ ækv med en usikkerhed på omkring 2 Gt CO₂ ækv.

Dette betyder, at selv med de på nuværende tidspunkt mest ambitiøse reduktionsudmeldinger vil udledningerne fortsat ligge omkring 4 Gt CO₂ ækv over målet i 2020, og der er således behov for at ambitionsniveauet øges frem mod 2020, hvis 2-gradersmålsætningen skal kunne overholdes med rimelig sikkerhed. Rogelj et al (2010), Climate Interactive, Climate Action Tracker og andre har vurderet, at de nuværende reduktionsudmeldinger snarere vil føre til over 3 graders opvarmning. Vurderingen af opvarmningen i det 21. århundrede er dog i høj grad også afhængig af drivhusgasudledninger og reduktionsrater efter 2020 og de globale udledninger frem mod 2050, da disse vil være med til at

Figur 1. Overfladeopvarmning 2100 i forhold til perioden 1980-1999



bestemme det samlede carbonbudget for udledningerne i det 21. århundrede. Her har kun få lande udmeldte reelle reduktionsmål og der er ikke nogen global målsætning for 2050 i Copenhagen Accord.

Opvarmningen i det 21. århundrede

På baggrund af de nuværende reduktionsindmeldinger fra landene har en række analyser som ovenfor beskrevet vist, at de globale udledninger på nuværende tidspunkt må forventes at føre til en opvarmning på godt 3 grader inden 2100. Dette forløb er ikke ulig IPCC's A1B scenarie, beskrevet i detalje i en IPCC rapport fra 2001 (IPCC, 2001), og senest gennemgående analyseret i IPCC's fjerde hovedrapport (IPCC, 2007a og IPCC, 2007b). I det følgende beskrives nogle af de overordnede konsekvenser for dette scenarie.

Figur 1. Ændringen i årlig middeltemperatur i løbet af det 21. århundrede i forhold til 1980-1999 for IPCC's A1B scenarie, som vurderes at give en stigning i global middeltemperatur på 1,7-4,4 °C over det før-industrielle niveau frem mod 2100 (figur: Tina Christensen).

Det ses tydeligt, at opvarmningen er størst over land og specielt ved høje nordlige breddegrader. Den mest markante opvarmning sker i Arktis, hvor især vintertemperaturerne stiger mere end dobbelt så meget som det globale middel. Videre sker de største temperaturstigninger generelt over de tørre dele af kontinenterne. Hertil kommer store dele af Centralasien og Sydamerika, hvor det nuværende klima er forholdsvis fugtigt.

Ved en større eller mindre opvarmning end illustreret ovenfor skalerer de geografiske mønstre for temperaturstigningerne overordnet set med den globale temperaturstigning, hvilket i det store og hele også er i tråd med de allerede observerede geografiske variationer i temperaturudviklingen.

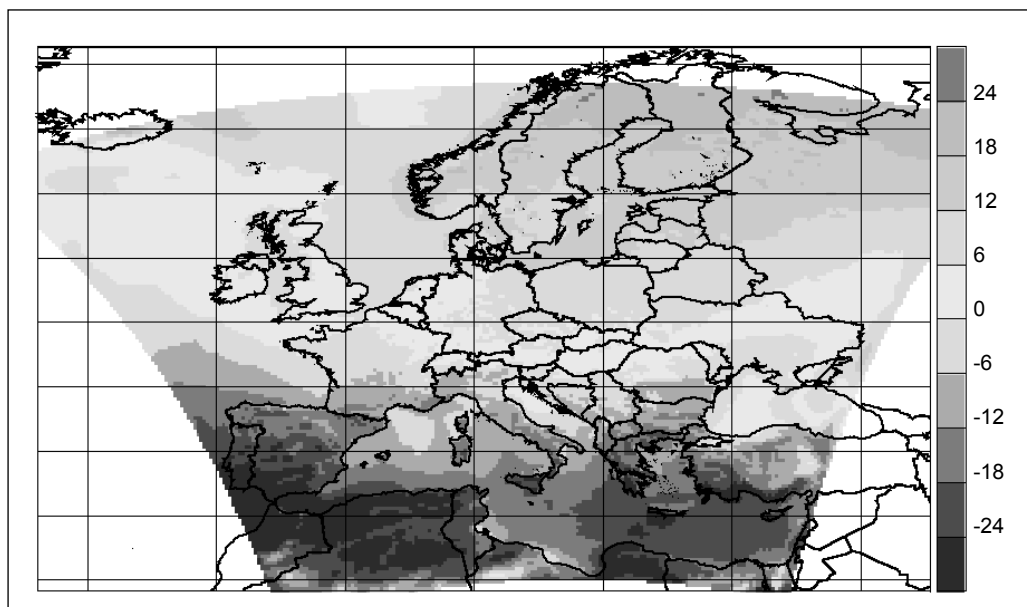
At opvarmningen er forstærket i det arktiske område ses allerede i dag ved en stadig kraftigere afsmeltning fra mange arktiske gletsjere, og ved at isdækket i det Arktiske Ocean i de seneste år er aftaget kraftigt, og langt kraftigere end forudsagt af klimamodellerne. Således var årets minimale isdække i september 2007 rekordlille, og selvom udbredelsen af isdækket efterfølgende har været lidt større, er det totale havisvolumen i det arktiske ocean aftagende. En stadig større del af isen består af tynd etårig is, som er væsentligt mere sårbar over for opvarmning, end tykkere flerårig is (Arctic Report Card, 2009).

Figur 2. Den gennemsnitlige relative nedbørsændring i slutningen af det 21. århundrede i forhold 1961-1990 for Europa baseret på simuleringer fra det europæiske ENSEMBLES projekt (figur: Ole Bøssing Christensen).

Figuren fokuserer på Europa, og man kan se en overordnet tendens til forøgelse af nedbøren mod nord, hvorimod den sydligste del, som til dels allerede i dag er tørkeramt, vil få markant mindre nedbør. Nedbørsændringerne er ikke jævnt fordelt henover året. Således er det om vinteren kun den sydligste del lige omkring Middelhavet, der kan forvente mindsket nedbør, hvorimod resten af Europa forventes at opleve øget vinternedbør. Om sommeren forventes til gengæld kun øget sommernedbør i det nordligste Europa, hvorimod den resterende del i varierende grad vil få mere tørt klima om sommeren.

Globalt set må også forventes markante nedbørsændringer. For Afrika vil de største ændringer bestå i reduceret nedbør i Middelhavsområdet og ligeledes en reduktion i det sydlige Afrika, mens Østafrika får øget nedbør. I Asien forventes især om sommeren øget nedbør mod nord og øst, men reduceret nedbør i central Asien. I Nordamerika forventes øget nedbør mod nord om vinteren, men reduktion mod sydvest. For Syd- og

Figur 2. Annual precipitation relative change (%)



Centralamerika forventes en reduktion i Centralamerika, men øget nedbør i det sydlige Sydamerika. I det centrale Sydamerika er udviklingen usikker, men det nordøstlige Brasilien vil nok opleve en nedbørsreduktion koblet med øget nedbør mod nordvest. Den naturlige variabilitet i nedbørsmængderne fra år til år er dog stor.

Det er ikke blot de gennemsnitlige temperaturer og nedbørsmængder, som vil forandre sig i et varmere klima, der forventes også en stigende hyppighed af forskellige ekstreme vejrbegebenheder, så som hedeølger og kraftige regnskyl.

En anden markant konsekvens af global opvarmning er det stigende havniveau. Her giver IPCC's fjerde hovedrapport en stigning på 21 til 48 cm i løbet af det 21. århundrede for A1B scenariet. Denne vurdering er dog baseret på globale modeller, som ikke medtager ændringer i randgletsjere på især Grøn-

land og Vestantarktis, og flere nyere vurderinger giver da også en vandstandsstigning på 1-1,5 m. Dette er et område, hvor der fortsat er stor usikkerhed, og der er iværksat mange initiativer for dels at måle gletsjerflydning og afsmeltning, og dels at indarbejde gletsjernes afsmeltning i klimamodellerne. Det er således forhåbningen, at de modelbaserede forudsigelser for den fremtidige vandstandsstigning vil kunne forbedres markant i løbet af nogle år. Omkring halvdelen af den hidtil observerede vandstandsstigning skyldes havets varmeudvidelse, og i løbet af nogle århundreder vil alene varmeudvidelsen bidrage til vandstandsstigningen med 0,6-1,9 m for omkring 3 graders opvarmning (IPCC, 2007a).

Det er dog ikke blot den forventede temperaturændring, som vil være en udfordring ved den globale opvarmning. På grund af den kraftige drivhusgaspåvirkning forventes opvarmningen at komme til at gå meget stærkt i forhold til naturlige klimaændringer. Således

vil en opvarmning på 3 grader på 2-300 år være markant hurtigere, end selv den opvarmning på 4-7 grader globalt henover ca 5000 år, som kloden har oplevet i afslutningen af de sidste istider. Overordnet set vil en global opvarmning på 3 grader frem mod slutningen af det 21. århundrede have store klimamæssige påvirkninger, som vil være ujævnt fordelt over kloden, ligesom forskellige regioner udviser meget forskellig sårbarhed over for klimaændringer. De ekstreme vejrbegebenheder har fået stor fokus i sensommeren 2010, hvor Pakistan har oplevet enorme regnskyl og oversvømmelser samtidig med en udstrakt hedebløge i Rusland, som var medvirkende til kæmpe skovbrande. I Danmark gav kraftige regnskyl i august 2010 en forsmag på begebenheder, som må forventes at optræde væsentligt hyppigere i et varmere klima.

Referencer

- Arctic Report Card (2009), Arctic Report Card: Update for 2009,
www.arctic.noaa.gov/reportcard/
- Climate Action Tracker (2010)
www.climateactiontracker.org
- Climate interactive 2010, *Climate Scoreboard*,
climateinteractive.org
- EC (2010), *Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage*, communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions. Commission staff working document, Part II. [COM (2010) 265 final]
- Den Elzen, M. og Höhne, N. (2008), *Reductions of greenhouse gas emissions in Annex I and non-Annex I countries for meeting concentration stabilization targets*, Climatic Change DOI 10.1007/s10584-008-9484-z
- Den Elzen, M., A. Hof, M.A. Mendoza Beltran, M. Roelfsema, B. van Ruijven, J. van Vliet, D.P. van Vuuren, N. Hoehne og S. Moltmann (2010). *Evaluation of the Copenhagen Accord: Chances and risks for the 2C climate goal*. Biltoven, Netherlands, Netherlands Environmental Assessment Agency: 70.
- IPCC (2001), *Special Report on Emission Scenarios*, Intergovernmental Panel on Climate Change.
- IPCC (2007a), *Climate Change 2007: The Physical Science Basis*, Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.
- IPCC (2007b), *Climate Change 2007: Mitigation*, Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.
- McKibbin, Warwick J, Adele Morris og Peter J. Wilcoxon (2010) *Comparing Climate Commitments: A Model-Based Analysis of the Copenhagen Accord* Discussion Paper 2010-35, Cambridge, Mass.: Harvard Project on International Climate Agreements, June 2010.
- Meinshausen, M., N. Meinshausen, W. Hare, S.C.B. Raper, K. Frieler, R. Knutti, D.J. Frame og M.R. Allen (2009), »Greenhouse-gas emission targets for limiting global warming to 2°C.« *Nature* 458(7242): 1158.
- Olivier J.G.J., og Peters J.A.H.W. (2010) *No growth in total global CO2 emissions in 2009*, Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL), Bilthoven, The Netherlands.
- Project Catalyst (2010) *Taking stock – the emission levels implied by the pledges to the Copenhagen Accord*, Briefing paper.
- Project Catalyst (2009) *Setting a Benchmark: How Developed Countries Might Equitably Contribute Towards a 450 ppm Pathway*, Briefing paper September 2009.
- Rogelj, J., J. Nabel, C. Chen, W. Hare, K. Markmann, M. Meinshausen, M. Schaeffer, K. Macey og N. Höhne (2010), *Copenhagen Accord pledges are paltry*, *Nature* 464(7292): 1126.
- UNEP (2010) *UNEP Climate Pledges Site*,
<http://www.unep.org/climatepledges/>
- UNFCCC (2010), »Copenhagen Accord«,
<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf>

REDD: skovenes rolle i klimabeskyttelsen

Sven Wunder, Principal Economist

Center for International Forestry Research (CIFOR),

Rua do Russel, 450/601, CEP 22.210-010, Rio de Janeiro, Brazil

s.wunder@cgiar.org

Emissioner fra afskovning og skovdegradering udgør 12-18 pct. af drivhusgasemissionerne globalt, og tiltag til deres reduktion, kendt under forkortelsen REDD, er blandt de få tiltag som i- og u-lande hidtil kunne blive enige om i klimaforhandlingerne. Meget afskovning kunne økonomisk kompenseres til en forholdsvis billig pris, og kompensationerne kunne dermed gavne Syd, Nord, og klimaet. Til gengæld overses ofte vægtige institutionelle forhindringer for REDD, såsom uafklarede ejendomsrettigheder til den skov der fældes, oftest for at tilegne sig ny landbrugsjord. Asymmetrisk fordelt information mellem principal og agent omkring afskovningstrusler og offeromkostninger, samt deres rumlige fordeling, vanskeliggør også baselines og den rumlige fokusering. Det argumenteres, at en kombination af incitamenter, reguleringer og kontrol, samt institutionel styrkelse vil være påkrævet for at få REDD til at fungere. Det kræver også, at miljøproblemstillingen forbliver i fokus, at REDD konditionaliteten bevares af donorerne, og at balancen mellem effektivitet og retfærdighed tilgodeses omhyggeligt i REDD programmers design.

En ide bliver født

Det menneskeskabte bidrag til klimaforandringer associeres normalt med de udviklede landes overforbrug af energi. Men rydning og afbrænding af skov i troperne bidrager nu om dage et sted mellem 12 pct. og 18 pct. af CO₂ emissionerne. Og de økonomiske gevinster herved er ofte beskedne for dem, der afskover i tropelandene. Det er derfor ikke nogen

overraskelse, at ideen om at begrænse afskovning og skovdegradering (på engelsk: Reduced Emissions from Deforestation and forest Degradation – REDD) blev vel modtaget blandt mange, som gerne ser hurtige resultater i klimapolitikken: Siden offeromkostningerne (dvs. de gevinster som opgives ved ikke at afskove) er lave kunne man i princippet for en overskuelig sum penge betale de tropiske lande med aktive afskovningsprocesser for at begrænse disse. REDD var også et af de få fremskridt som parterne kunne blive enige om ved UNFCCC's (United Nations Framework Convention on Climate Change) sidste topmøde i København 2009.

Siden den indflydelsesrige Stern Rapport om klimaforandringernes økonomi (Stern, 2006) har mange iagttagere derfor haft et godt øje til REDD som den angiveligt hurtigste og billigste måde at afhjælpe den globale opvarmning på. Det basale koncept er, at Nord betaler Syd for at komme afskovningen til livs. På betalersiden kan det være firmaer der, bilateralt eller via kulstofmarkeder, kompenserer for deres drivhusgasudslip ved at beskytte skov, såsom da en gruppe af amerikanske elektricitetsværker slog sig sammen med naturbevarelsesorganisationen The Nature Conservancy og betalte den bolivianske regering for at udvide nationalparken Noel Kempff

med områder, der var stærkt truet af tømmerhugst (Asquith et al., 2002). Men hidtil har det mest været regeringer i Nord, der betaler, som da Norge for nyligt gav en milliard US dollars til henholdsvis Brasilien og Indonesien for at reducere afskovningen.

Forslaget om REDD har undergået en del forandringer, siden det først kom på banen i de internationale klimaforhandlinger. Det blev lanceret som »Reduced Emissions from Deforestation (RED)« ved UNFCCC's 11. Conference of the Parties (COP-11) 2005. Først blev ordene »... and forest degradation« tilføjet til konceptet, (fra RED til REDD), for dermed også at modvirke den betydelige drivhusgaseffekt, som den ekspanderende tømmerhugst har. Dernæst opfandt klimaforhandlerne den nye konsensus formel REDD+, der også bringer regeneration af skove på banen. Denne modifikation er til gavn for de udviklingslande, som allerede har passeret deres maksimale afskovningsgrad (f.eks. Indien og Costa Rica), og som er ved at stabilisere eller øge deres skovdække – processer der med finansiering af »+« aktiviteter kunne blive accelereret. Det gør dem dog mere sammenlignelige med den allerede eksisterende Clean Development Mechanism (CDM), der promoverer genskovning, agerskovbrug, m.m., end med forhindret afskovning. I det følgende vil jeg derfor holde mig til begrebet »REDD«, uden »+«.

Det er vigtigt at holde sig for øje, at trope-skove typisk ikke forsvinder for træernes skyld, men mere for at få adgang til jorden som træerne står på (Kaimowitz og Angelsen (1998). Afskovningen handler mest af alt om udvidelse af land- og kvægbrugsarealer; det være sig til kommerciel produktion eller til subsistensbrug. Degradering af skove derimod er ofte knyttet til tømmerhugst, og i tørskovsområder til hugst af brænde og trækul (Wunder, 2000, 2003). Udfordringen ligger således i allerhøjeste grad i at ændre vækstmønstret i tropisk landbrug, inklusive i

at lukke for den gradvise ekspansion af »*moving frontiers*«. I nogen grad drejer det sig også for REDD om at ændre adfærden i skovbrugs- og energi-sektorerne i udviklingslandene.

Kritikere af REDD peger typisk på, at forhindret afskovning er en måde at undvige det virkelige problem på – at ændre livsstilen i de industrialiserede lande – og i stedet pålægge tilpasningens byrde udviklingslandene. Argumentet kan undre, siden afskovningen er en integreret del af det globale forbrugsmønster, og ligeså skadelig: Atmosfæren skelner ikke mellem, om emissionerne kommer fra brændt olie, stenkul, eller træ. Argumentet kan også virke en smule masochistisk: Hvorfor absolut ville starte tilpasningen med de tiltag, der økonomisk gør mest ondt?

I det følgende vil jeg argumentere for, at REDD udgør en hurtig og billig formildelse af emissionerne, som Verden ikke kan undvære som komplementær strategi – lige meget om målet er at holde temperaturstigningerne på 2 grader, eller mere. På den anden side er problemerne med at bekæmpe afskovningen i udviklingslande ofte undervurderede. Denne artikel ser på, hvilke muligheder og begrænsninger REDD byder på. Afsnit 2 ser nærmere på REDD konceptets konkrete omsætning, afsnit 3 analyserer recipientlandenes politikoptioner, afsnit 4 kigger på forudsigelige implementeringsproblemer, mens afsnit 5 slutter med nogle generelle konklusioner og perspektiver.

REDD teori og arkitektur

Hovedideen bag REDD er, at rige lande, virksomheder og kulstofmarkeder betaler fattige lande og dens indbyggere for at afskove mindre. Som sådan kan man se REDD som en form for »betaling for miljøserviceydelse« (på engelsk: payments for environmental services, PES) på internationalt niveau. PES karakteriserer sig generelt ved, at mindst én køber og én sælger af en veldefineret ser-

viceydelse indgår en frivillig og konditional transaktion med hinanden (Wunder, 2005). Med andre ord, de internationale REDD betalinger ville være periodiske, og konkret betinget af faktuelle reduktioner i afskovning, i forhold til et basisscenarie om, hvad der ville være sket uden REDD. Hvis varen ikke leveres, stoppes betalingerne. Det ville sætte REDD i samme familie som f.eks. makroøkonomiske strukturtilpasningslån, hvor pengene i princippet også kun kommer til at rulle, så snart konditionaliteterne er opfyldte. Mens sidstnævnte konditionaliteter relaterer sig til politiske *inputs* (f.eks. et gennemført reformprogram), så bliver REDD designet som konditionelt i forhold til *output*, dvs. hvorvidt politikkerne faktisk opnår en reduktion af afskovningen.

Vi kan dermed også se på REDD gennem en anden lup: Principal-agent teorien (f.eks. Laffont og Martimore, 2002). Den p.t. mest populære måde at forstå og planlægge REDD på er, at globale miljøinteresser (som »principal«) betaler nationale regeringer i Syd (som mellemmand) for at overtale en gruppe af lokale jordejere og -brugere (som »agenter«) til at afskove mindre. Mens man også ser miljøprojekter modtage direkte finansiering fra private REDD investorer, miljøagenturer eller kulstofmarkeder, så er modellen med regeringerne i Syd som mellemmand den, der klart vinder mest indpas, i sammenligning med sub-nationale direkte REDD tiltag. Ved at »afregne« afskovningen på nationalt plan, har man bedre chancer for at undgå »lækage« (på engelsk: *leakage* – se nedenfor). Afskovningen bliver også påvirket af en række nationale politikker (vejbygnings- og landbrugsprogrammer, jordreform, kreditsubsidier, m.m.), som kunne påvirkes af betalingerne, mens de for subnationale projekter vil være eksogent givne. Det er med andre ord ønskeligt at tænke i stor skala i forhold til afskovningsbekæmpelse. Det vil derfor også være den nationale model, som jeg primært vil referere til i det følgende.

To store lande, Brasilien og Indonesien, har globalt den absolut set klart største afskovning, men deres delstats- og provinsregeringer spiller her også en vigtig rolle, som et yderligere lag af mellemmand. Takket være deres proaktive indsats for REDD er disse delstater faktisk, specielt i Brasilien, flere hestehoveder foran den føderale regering med hensyn til at producere og sælge kulstofcertifikater. I sidste ende vil vi nok se mange blandede tiltag, de såkaldte »*nested approaches*«, hvor subnationale tiltag på forskellig måde bliver krediteret og kombineret med nationale regnskaber for afskovningsudvikling.

Det er imidlertid vigtigt at slå fast, at de nationale regeringer i Syd ikke i sig selv er »agenten,« som REDD direkte ønsker at påvirke: Med nogle få undtagelser (f.eks. statsejede *agribusiness* firmaer, offentlige vandkraftværker, og områder tilsidesat til jordreform), så vil staten ikke direkte okkupere landområder og afskove dem. At staten først vil skulle aktivt påvirke de ultimative jordejere og –brugere for, at disse ændrer beslutningsparametrene kan vise sig at være en stor mundfuld for mange REDD lande. Størstedelen af afskovningen foregår i nykoloniserede, fjerntliggende områder, hvor landbrugsproduktionsarealer bliver udvidet, og dermed æder sig ind på den skov der er tilbage. Næsten per definition er sådanne områder karakteriseret af en svag tilstedeværelse af den lovgivende magt og andre statslige institutioner. Selvom viljen var til stede i hovedstaden til at stoppe afskovningen, så kan politikkerne være svære at omsætte i periferien, specielt hvis skov og jord traditionelt bliver opfattet som en rigelig ressource, man kan bruge løs af efter evne og behov.

REDD-modtagerlandene vil i deres politikker skulle bruge en kombination af incitamenter, regulering, og kontekstuelle tiltag for at tilskynde de lokale agenter til at rydde mindre skov, få den nationale afskovningsra-

te til at falde, og dermed gøre landet berettiget til REDD kreditering (Börner et al. 2008). Lad os i det følgende se kort på hver af disse politik kategorier.

Modtagerlandenes politikmuligheder for at reducere afskovningen

Incitamenter

For at skabe REDD incitamenter på lokalt niveau kunne regeringen for det første vælge direkte at give nationalt modtagne REDD betalinger videre til skovejere og –brugere gennem et PES system. Den kunne også give skattelettelser eller subsidierede kreditter til jordejere som påviseligt har intensiveret deres landbrugsproduktion, dvs. gjort mindre ødsel brug af jorden og dermed bidraget til et mindre pres på skovarealers fældning, eller til tømmerfirmaer der bruger mere skånsomme produktionsteknikker, som reducerer skovskaderne, og dermed emissionerne. Endeligt kunne regeringen også bruge finansielle overførsler mellem forskellige regeringsniveauer, for at tilskynde delstater og kommuner til en afskovningshæmmende politik på decentralt niveau. I Brasilien eksisterer der for eksempel den såkaldte »økologiske moms«, hvor kommuner med stort naturskovareal belønnes for god skovforvaltning gennem momsrefusioner (May et al., 2002). Da det meste af Brasiliens afskovning koncentrerer sig på et par snese af kommuner (nogen af dem dog på størrelse med Danmark), kunne man på samme måde give incitamenter, som belønner disse kommuner for at reducere skovrydning, eller sagt på en anden måde, kompensere dem for de betydelige tab i økonomisk aktivitet som en effektiv REDD-implementering utvivlsomt vil påføre dem.

Blandt disse optioner har PES systemer *apriori* nogle klare fordele: De er knyttet direkte til mål for skovbevarelse, deltagelsen er frivillig, og skovejerne bliver (sandsynligvis mere end) kompenseret for deres offeromkostninger, sammenlignet med fortsat landbrugsekspansion. Disse karakteristika gør

PES fordelingsmæssigt mere ligelige end reguleringstiltag (se nedenfor). Men desværre kan PES stimuli ikke bruges for truede skovområder, hvor ejendomsforholdene er usikre: At betale nogen, som ikke har *de facto* kontrol over skovens skæbne, vil næppe have en positiv effekt på skovbevarelse – og i nogen tilfælde kan det endog tilskynde perverse effekter, ved at tiltrække ny potentielle trusler, der søger compensation. Specifikke situationer, hvor PES ikke kan bruges, er landområder, der er illegalt okkuperede, hvor flere forskellige agenter samtidigt påberåber sig ejerskab, eller hvor en lovlig etableret ejer ingen faktisk kontrol har — f.eks. fordi han eller hun bor langt væk. Disse mindstekrav for rettigheder til jord- og skovressourcer kan hurtigt blive bindende begrænsninger for PES, når skovejendomsforholdene er kaotiske – hvilket desværre er ganske almindeligt i marginalt beliggende tropekvsregioner.

Med henblik på de mere indirekte incitamenter, så kan »grønne« stimuli blive givet til virksomheder og individuelle producenter inden for land-, kvæg-, og skovbrug, uafhængigt af de nævnte gængse begrænsninger i skovejendomsrettigheder. På den anden side indebærer deres mere indirekte virkemåde nogle risici, som bør monitoreres aktivt. Incitamenterne til intensivering fungerer jo også som subsidier til de sektorer, der truer skoven. Hvis de utilsigtede skalaeffekter er numerisk større end den tilsigtede effekt på at ændre produktionsadfærden, så kan disse tiltag i værste fald øge afskovningspresset. Det lyder måske som et teoretisk særtilfælde, men er en ganske reel fare. Historisk set findes der mange eksempler på intensiverende teknologiske fornyelser (dvs. mindre jordareal kræves for hver produktionsenhed), som blev så profitable, at de i stedet for at »spare« jord blev projekteret ind på langt større jordområder end deres ekstensive forgængere, og dermed snarere kom til at koste mere skovfældning (Angelsen og Kaimowitz, 2001).

Indirekte incitament er anvendt i isolation kan dermed indebære faremomenter; de er bedst brugt i kombination med effektiv regulering og med direkte incitament til skovbevarelse. Her kan de imidlertid være vigtige strategiske komplement, uden hvilke det kan vise sig at være illusorisk at gennemføre en national REDD plan: Hvis økonomisk vigtige sektorer som land-, kvæg- og skovbrug udelukkende kan se frem til at tabe på REDD implementering, fordi deres ressourceadgang bliver begrænset, så vil de sandsynligvis kunne mobilisere stærke politiske kræfter, der nationalt blokerer for REDD. Den igangværende debat i Indonesien er et eksempel herpå, hvor aftalen med Norge om et moratorium for afskovning nu møder heftig modstand fra især oliepalme-sektoren, som er en stor valuta-indtjener for den indonesiske økonomi. I Brasilien vil det sandsynligvis især være kvægbrugs-sektoren, som vil blive negativt berørt af en effektiv REDD-politik, i og med at ca. tre fjerdedele af det afskovede land ender op som græsningsareal. Kun hvis disse dominerende produktionssektorer kan se frem til kompenseret tab eller nye incitament til ændret arealanvendelse, vil REDD-strategien også kunne blive politisk set realistisk.

Regulering og kontrol

At bruge »gulerødder« er politisk set normalt meget populært, men at bruge »stokken« indenfor et veltilpasset reguleringsapparat kan være mindst lige så vigtigt, ikke mindst når størstedelen af den tropiske afskovning foregår på betingelser, der i de pågældende lande, i al fald teknisk set, er illegale. Hvordan kunne en sådan strategi omsættes i praksis?

For det første kunne REDD recipientlandet i teorien opkræve skatter og afgifter på afskovningen og dens produkter (på linje med *polluter pays princippet*), eller organisere et *cap-and-trade* system for at allokere en begrænset afskovningskvote til de sektorer, som økonomisk set betaler mest for brug af ekstra

landområder. Effekterne heraf ville være modsatrettede til de ovenfor beskrevne incitament. I praksis derimod er det som oftest umuligt at opkræve skatter i fjernt beliggende regnskovsområder. Endvidere bringer REDD nye ressourcer ind udefra, hvilket skaber forventninger, så politisk set vil det være meget vanskeligt at øge skattetrykket.

For det andet kunne man forbyde afskovning helt eller delvist – og især øge kontrollen med, at lovgivningen omkring skovbevaring virkelig bliver fulgt, f.eks. ved at give miljøstyrelsen flere ansatte, helikoptere og 4x4 biler til at monitorere større områder, købe flere satellitbilleder for at analysere prioritetsområder m.m. I det meste af Latinamerika vil en styrkelse af retssystemet også være en særdeles god måde at investere REDD penge på, således at man ikke kun pågriber lovovertrædere, men også er i stand til at straffe dem – hvilket p.t. som oftest ikke er tilfældet.

Et tredje mål for regulerings- og kontroltilgangen kan være skabelsen af nye beskyttede områder – og flere ressourcer til at forvalte allerede eksisterende områder bedre. Det kan gælde nationalparker med »ren beskyttelse«, men også kategorier der tillader menneskers tilstedeværelse med henblik på bæredygtigt brug, såsom de i Latinamerika relativt store områder for oprindelige folk og ekstraktionsreserver (på portugisisk: *reservas extrativistas*). Beskyttede områder sigter på at begrænse afskovning og degradering, og til formålet begrænser de ressourceadgangen – men de kan ligesåvel øge ressourcerne og sikkerheden omkring deres brug for lokale lovliggjorte brugere, og derfor kan beskyttelsen for sidstnævnte blive et incitament. Både nationalparker og »beboede« beskyttede områder har vist sig at være forholdsvis effektive til at reducere afskovningen i Latinamerika (f.eks. i Brasilien og Costa Rica) og i andre udviklingslande (Uganda, Madagaskar, Thailand og Sumatra) (Bruner et al., 2001; Nep-

stad et al., 2006; Gaveau et al., 2009; Soares-Filho et al., 2010). Mange beskyttede områder er p.t. stærkt underfinansierede (MMA, 2009). I takt med at presset på dem forudsigeligt øges, kunne REDD-penge bruges til at styrke kontrolmekanismer, der sikrer deres integritet mod stigende trusler.

Endelig er en ofte overset kontrol- og reguleringskategori at fjerne eksisterende incitamenter, der, tilsigtet eller ej, fremmer afskovningen. Det kan være produktionssubsidier, såsom de subsidierede kreditter til kvægbrug, der eksisterer i det meste af Latinamerika, men kunne også referere til energisubsidier (som kunstigt billiggør varetransporten fra fjerne skovområder til markederne), og administrativ praksis der knytter legalisering af landejendomsrettigheder til »aktiv okkupering«, dvs. påviselig kontinuerlig skovrydning over en årrække. I nogle tilfælde kan eliminering af skovmæssigt perverse subsidier have en mere gavnlig effekt på skovbevarelsen end introduktionen af nye incitamenter.

Hvordan skal reguleringer og kontrolmekanismer doseres for bedst at få REDD-mekanismen til at virke? I Latinamerika, for eksempel, har vi typisk vidtgående miljølovgivninger, men svag lovhåndhævelse. En del af forklaringen er, her som andre steder, at lovgivningen fra starten af har været urealistisk, f.eks. når en nationalpark bliver erklæret i et område, som allerede er under intensivt landbrugsudnyttelse. På den anden side er det umuligt at forestille sig REDD blive funktionsdygtig som et konditionelt redskab, med mindre love håndhæves mere konsekvent fra monitorering til effektiv retsforfølgelse. For mange potentielle REDD-recipientlande vil det sandsynligvis blive en *tour de force* at møde denne udfordring.

På den anden side ville det bestemt heller ikke være anbefalelsesværdigt for et REDD-modtagerland at lægge alle sine æg i reguleringskurven. Dertil er erfaringerne med »re-

ne« kontrol- og reguleringsstrategier i udviklingslandes miljøpolitik generelt for deprimerende. Lokale agenter der p.t. profiterer fra afskovning, legalt eller illegalt, ville i så fald skulle bære alle offeromkostninger knyttet til skovbevarelse. Det ville ikke kun blive anset som uretfærdigt, men også være politisk umuligt. Jeg ville derfor forvente, at REDD kun kan komme til at fungere, – i hvert fald i pluralistisk-demokratiske samfund – når et bredt sæt af interessegrupper får incitament til at deltage, således at en modstandsdygtig politisk alliance omkring REDD-implementeringen kan blive formet.

Kontekstuelle tiltag

Ved siden af »gulerødder« og »stokke« vil REDD klart kunne have gavn af en række side-investeringer, der kan sætte politikken i bedre stand til at virke, f.eks. gennem forbedret regeringsførelse og institutionel kapacitet, nye teknologier, bedre miljøbevidsthed, uddannelse og teknisk assistance m.m. Det mest oplagte af disse områder er som nævnt en reform og klargørelse af jordejendomsrettighederne i regnskovsområder. Brasilien har for nyligt startet *Terra Legal* programmet, som præcist søger at nå dette mål for Brasiliens Amazonas-region (<http://portal.mda.gov.br/terralegal/>). Sikker (om end ikke nødvendigvis formelt skødebelagt) ejendomsret til jorden er en nødvendig betingelse for PES, og hjælper også med at implementere regulerings- og kontrolmekanismer ved rumligt at placere ansvaret. Tiltag til gavn for god regeringsførelse (f.eks. bekæmpelse af korruption og vold i nykoloniserede landområder, større transparens i tømmersektoren) kan sikkert også bidrage positivt til REDD. Næsten ethvert naturbevarelses tiltag vil have gavn af rammer med bedre regeringsførelse og større sikkerhed.

Omvendt vil det ikke være tilrådeligt at gøre disse reformer til hovedformålet for REDD – en tendens som måske begynder at aftegne sig for dele af REDD-debatten. Hvis ikke

disse reformer ledsages af aktivt øget motivation, i form af gulerod og/eller stok, vil de nemlig typisk ikke reducere afskovningen – og nogen gange endog øge den. Forbedrede kontekstuelle rammer, såsom sikrere jordrettigheder, vil for jordbrugerne eliminere fremtidige risici for at tabe indkomststrømme. Det vil til gengæld sætte dem i stand til at planlægge over en længere tidshorisont, og udvælge den naturressourcestrategi, der på lang sigt giver det bedste udbytte. Hvis det viser sig at være bæredygtigt skovbrug, som udkonkurrerer alle alternative strategier, så vil effekten af mere sikker ejendomsret på REDD være positiv. Desværre er det ofte ikke tilfældet. I scenarier med regelmæssige skovressourcer vil skovejere typisk profitere af en gradvis omdannelse af skov til landbrug eller kvægbrug. Hvis rettighederne til jorden er sikre på lang sigt (og volden er kontrolleret, politikkerne er ikke-korrupte og transparente m.m.), vil brugerne ofte have større incitament til at investere i strategier, der omdanner skov, som kun giver mening hvis den fremtidige indkomst er sikker. I store dele af Amazonas kan man derfor forvente, at jordreformer, der giver mere sikre rettigheder isoleret set, vil øge og ikke formindske skovrydningen (Angelsen, 1999; Wunder, 2000). For at programmer som Brasiliens *Terra Legal* ikke ender med at accelerere afskovningen, vil det derfor være essentielt at kombinere reformerne med ovennævnte positive (f.eks. PES) og negative (f.eks. bedre lov-håndhævelse) ændringer, således at den grundlæggende dynamik ændres hen imod større motivation for skovbevarelse.

Spidsfindigheder i politikgennemførelsen

Sidste afsnit understregede, at REDD som en cocktail af politikker skal blandes med omhu, sådan at beslutningsparametrene for de centrale interessegrupper omkring skov bliver ændret til fordel for mere bevarelse. Men herudover kan der optræde en række tekniske komplikationer, som der også skal tages hensyn til, hvis ikke det skal gå ud over REDD-

mekanismens effektivitet – nogen gange på dramatisk vis. Lad os se på nogle af de vigtigste faktorer.

Baseline for afskovning

REDD søger at reducere afskovningen i forhold til, hvad der hypotetisk set ville være sket uden interventioner, dvs. i forhold til en projektion fra datiden, også kaldet et »business as usual« (BAU) scenarie. BAU er den reference, vi i fremtiden skal bruge til at vurdere REDD's effekter, og landenes afskovningssucces. Når REDD-recipientlande påtager sig egne nationale mål for at nedsætte afskovningen, sådan som det har været tilfælde for Brasiliens forslag, så kan baseline for REDD-kreditering komme til at blive forskellig fra BAU (Angelsen, 2008).

At sætte den mest passende BAU-baseline (og derfra krediteringen for REDD) er sikkert den største udfordring i REDD-planlægningen, og også politisk den varmeste kartoffel. UNFCCC teksten fra COP13 siger bare, at baseline »skulle basere sig på historiske emissioner under hensynstagen til nationale forhold« (min oversættelse fra engelsk). De fleste forslag, som p.t. er på bordet, fokuserer deres BAU på den gennemsnitlige afskovning over de sidste 5-10 år. Ikke desto mindre er det kun en håndfuld af lande (såsom Brasilien, Mexico og Indien), der kan bryste sig med gode årlige afskovningsdata. I mange udviklingslande eksisterer der end ikke én pålidelig historisk måling af skovdække. FAO's Forest Resources Assessment Unit har hvert tiende år publiceret en rapport om nationalt skovdække for alle verdens lande (www.fao.org/forestry/fra/en/). Men skiftene i metode begrænser sammenligneligheden, landenes selvrapportering af skovdata er ofte tvivlsom, og resultaterne er blevet kraftigt kritiseret (Matthews 2001; Wunder 2003:ch3). En ny bearbejdelse af eksisterende historiske satellitbilleder vil være påkrævet for at konstruere troværdige baselines for REDD.

Herudover har lande med p.t. stort skovareal, men lav afskovning (f.eks. Guyana, Papua New Guinea og Congo), kritiseret ideen om udelukkende at basere BAU og REDD-kreditering på historisk baseline: Siden disse lande (endnu) ikke har afskovet særligt meget, ville deres kvoter kun blive minimale. En vis afvigelse fra BAU-linearitetsprincippet synes at være både retfærdig (i forhold til at respektere landenes arealudviklingsmuligheder) og hensigtsmæssig (i forhold til at undgå international lækage til disse lande) samt også være i god overensstemmelse med litteraturen om, at landes skovtransitions foregår i ikke-lineære faser (Rudel et al., 2005).

Men eksemplet Guyana viser også, hvordan dette argument kan blive taget *ad absurdum*. Et smart konsulentfirma hjalp Guyana med at konstruere en baseline, der projekterer et spring i landets afskovningsrate fra p.t. næsten nul til et hårdtslående 4 pct. årligt tab i fremtiden – svarende til ti gange den gennemsnitlige afskovningsrate i troperne. Dette ekstreme eksempel illustrerer, at REDD-recipientlandene har en klar interesse i at sætte deres BAU så højt som overhovedet muligt. Kun en konsistent og internationalt accepteret baseline-metodologi kan modvirke opportunistiske strategier om at sælge »varm luft«.

En sidste bekymring omkring baselines er, at afskovning i mange regioner, såsom hele Latinamerika, er pro-cyklisk: Investeringer i en udvidelse af landbrugsarealet sker fortrinsvis i perioder med økonomisk vækst, hvor vareefterspørgslen stiger, og hvor staten også råder over flere ressourcer til at foretage storstilede infrastrukturprojekter (såsom veje og havne m.m.) til gavn for denne ekspansionsstrategi (Kaimowitz og Angelsen 1998; Wunder, 2003). Omvendt har den globale finanskrisen været med til nu at dæmpe presset for afskovning, og er én af forklaringerne på de på det seneste vigende afskovningsrater, f.eks. i Amazonas-regionen. Den mest kor-

rekte BAU for de næste fem år er derfor sikkert mindre end et historisk langsigts gennemsnit. Og en lineær krediteringsbaseline baseret på langsigts gennemsnittet ville på kort sigt betyde »gratis« REDD-kreditter for recipientlandene: Selvom f.eks. en national REDD-strategi gjorde alting forkert, og opnåede ingen som helst effekt på skovrydningen, så ville afskovningsresultatet betinget af den økonomiske afmagtning stadig være mindre end det historiske gennemsnit, og dermed stå frem som en tilsyneladende succes, der berettiger til REDD-betalinger. Kun når økonomien igen begynder at varme op og sætter pres på naturressourcerne, ville programmets grundlæggende fejl komme til at stå åbenlyst frem. Dette er i al fald et delargument for at bruge relativt korte historiske gennemsnit (f.eks. fem år med flydende gennemsnit), som forholdsvis hurtigt ville kunne internalisere cykliske økonomiske skift i baseline-beregningerne.

Lækage

Lækage refererer som fænomen til, at REDD-interventioner fuldt eller delvist kan forskyde afskovningspres fra ét sted til et andet: Hvis skovrydningen f.eks. gennem en oliepalmeplantage forhindres i et REDD-projektområde, så kunne samme plantage risikere at blive etableret andetsteds, gennem prismekanismer og andre forskellige effekter. Lækage er en af de vigtigste bekymringer omkring REDD, i og med at man i bogstaveligste forstand kunne risikere at slukke ildebrande ét sted for at tænde dem et andet.

Det relativt begrænsede empiriske materiale, vi har til rådighed, synes imidlertid at vise, at frygten for lækage måske er noget overdrevet. Et studie for det US-baserede Conservation Reserve Programme fandt, at for hver 100 hektarer, der tages ud af landbrugsproduktionen, ville 21 blive taget i produktion andetsteds, især via stigende landbrugspriser (Wu, 2000). Senere forskning sætter lækageværdien endog en del lavere end Wu (Claas-

sen et al., 2008). I Bolivias Noel Kempff REDD-projekt (se beskrivelsen ovenfor), blev lækagen for tømmerhugst-komponenten estimeret gennem forskellige modeller. Resultatet var et spektrum på 2-42 pct. lækage – dvs. i værste fald ville efterspørgslen efter tømmer flytte 42 pct. af lokalproduktionen til andre geografiske regioner, inklusive uden for Bolivia (Sohngen og Brown, 2004). Det meget brede resultatspektrum understreger usikkerheden ved kvantificering af lækageeffekter. Sandsynligvis er lækagen højest for værdifulde aktiviteter som ekstraktion af sjældne tømmerarter eller minedrift, fordi markedskræfterne her er geografisk meget mobile, mens den for subsistenslandbrug vil være mindre. En vis grad af lækage er uundgåelig, og desperate forsøg på at minimere lækagen er sandsynligvis ikke særligt omkostningseffektive; det er bedre at diskontere REDD-kreditterne for en grad af lækage. International lækage mellem lande kan modvirkes ved at forstørre REDD-systemets operationelle skala: Desto flere skovlande, man kan få til at deltage, desto mindre vil risikoen for lækage være.

Ufuldkommen rumlig forudsigelse

Stern rapporten og mange landespecifikke økonomiske studier peger på REDD-mekanismens store økonomiske potentiale til konkurrencedygtigt »at købe afskovningen ud«, dvs. at kompensere agenter for deres ofte lave gevinster ved at afskove en hektar land, sammenlignet med hvor meget kulstof selvsamme hektar opmagasiner. Kun enkelte produkter er typisk for dyre at kompensere, såsom plantager af soja, oliepalmer eller andre flerårige afgrøder med høj værdi. Disse resultater er utvivlsomt opmuntrende for REDD. Alligevel skal vi huske på, at studierne implicit regner med en *ex ante* deterministisk forudsigelse af, hvor afskovningen og skovdegraderingen vil foregå. I praksis er en sådan geospecifik perfekt forudsigelse umulig, da principalen har asymmetriske informationer om agenternes afskovningsintentioner.

Tropisk afskovning er gennemsnitligt på ca. 0,5 pct. årligt, hvilket betyder, at ud af 1000 hypotetisk lige store skovarealer, vil kun 5 forsvinde hvert år. Sandsynligheden for, at man ved et uheld kommer til at beskytte de forkerte, er ikke så ringe endda, specielt i lande som har mange forskellige afskovningsfronter. Der er det mere rimeligt at tillægge hvert skovareal en sandsynlighed for at blive fældet, som vil afhænge af en række kausale faktorer, inklusive en regional dynamik (»naboeffekter«). For Amazonas-bækkenet er en del geo-specifik modellering blevet foretaget, mens dette helt mangler for nogle andre tropiske områder, såsom Congo-bækkenet. Faren for fejl i estimeringen af lækage (se ovenfor), og i den rumlige forudsigelse af afskovningstrusler, kan betyde, at signifikante stødpudezoner også må beskyttes og betales, hvilket ville gøre REDD-programmerne noget dyrere, end de ser ud til i de fleste offeromkostningsstudier.

Perspektiver for REDD

REDD står til at blive skovsektorens mest betydelige bidrag til klimapolitikken, og dens potentiale for at batte i forhold til klimaproblemerne er ganske betydelig. På linje med den nuværende retning i de internationale forhandlinger har jeg her antaget, at modtagerlandets regering og staten vil komme til at stå som central mellemmand i REDD-implementeringen. Men for at få REDD til at virke, skal regeringerne kreativt gennemføre politiske reformer med gulerødder, stokke og kontekstuelle tiltag, der ændrer afskovningsdynamikken ikke kun i REDD projektdokumenter, men også ude i marken. At kun satse på én af disse heste vil næppe vinde ræset. Staten kan også delegerer opgaver til det civile samfund, f.eks. ved at fordele REDD-penge gennem projektfinsierende fonde, såsom det p.t. sker med Brasiliens Amazonasfond. Denne decentralisering kan dog kun lykkes, hvis ressourcefordelingen sker oplyst af en klar viden om, hvilke afskovningsårsager og flaskehalse der dominerer regionalt og

lokalt. Mange foreslåede projekter kunne ved første blik se udmærket ud, men vil i sidste instans ikke kunne blande en cocktail af tiltag, der effektivt imødegår lokale afskovningspres og ændrer dynamikken i naturresourcemanagementet.

REDD bliver i mange kredse opfattet som en fremragende ide, og dette jeg har ikke tænkt mig at modsige. Men mange iagttagere undervurderer klart problemerne med at omsætte REDD i praksis. Det er næppe tilfældigt, at naturbevarelsesorganisationer igennem de sidste par årtier har haft relativt lidt held med at stoppe afskovningen. Mængden af REDD-ressourcer, og programmernes politikorienterede og resultatbetingede design, kunne give håb om en bedre skæbne. Men mange potentielle REDD-recipientlande med svag regeringsførelse, måske specielt i Afrika, som vil søge REDD-finansiering, vil måske i sidste ende ikke være i stand til at levere varen – reduktion i afskovning og emissioner – fordi de ikke har den fornødne kapacitet til regere fjernbeliggende skovregioner. Andre vil fra starten af prøve at suge så mange penge som muligt ud af REDD, alt imens de ændrer så lidt som muligt på status quo – den bedste af alle verdener for modtagerlande at være i.

Mens REDD i princippet er meget omkostningskonkurrencedygtigt, så indebærer det også særlig store farer for spild, hvis interventionen ikke er veludført. Både REDD og PES har nogle overbevisende konceptuelle træk, såsom konditionalitet, frivillighed og høj grad af problemfokusering. Men frivilligheden kombineret med asymmetriske informationer inviterer også til uhensigtsmæssig selvseleksion (*adverse selection bias*) af programdeltagere: Dem der først tilmelder sig programmet er ofte dem, der sandsynligvis sælger mest »varm luft«, dvs. som gerne vil betales for det, de under alle omstændigheder ville have gjort. Omhyggelig design af mekanismerne, internationalt godkendte standarder og certificering af implementeringen vil

være påkrævet for at undgå, at REDD bliver en ny miljøhvidvaskningsmaskine, der producerer illusioner snarere end reelle emissionsreduktioner.

På den anden side skal REDD-planlæggerne gå en vanskelig balancegang mellem effektiv kulstofreduktion (REDDs primære formål) og fordelingsmæssigt retfærdige principper (som kræves for REDD-legitimitet). Hvis man kun koncentrerer sig om at maksimere REDD outputs i forhold til BAU, så vil historisk set lav afskovning (f.eks. pga. »god« skovforvaltning) blive straffet, idet incitamenterne kun bruges for at ændre skovsyndernes »onde« adfærd. Dette vil blive set som et uretfærdigt system, der sandsynligvis vil støde på modstand. Under ekstreme omstændigheder kunne det også føre til perverse effekter, der promoverer problemets lækage til de hidtil »gode« skovforvaltere, og på højere aggregeringsniveau til lande med meget skovdække og lav afskovning (Fonseca et al., 2007). Omvendt, hvis ressourcerne bruges på kun at belønne de »gode« skovforvaltere for deres dyder, så vil afskovningens onde sandsynligvis fortsætte uændret.

Det er foruroligende, at REDD-debatten mere og mere ignorerer sidstnævnte fareelement, dvs. fokuserer mere på REDD's sekundære mål og politiske implikationer end på den betydelige udfordring, der ligger i effektivt at komme afskovningen til livs – REDD's egentlige *raison d'être*. På dansk siger vi: »Sælg ikke skindet for bjørnen er skudt!« I REDD-sammenhæng kunne det oversættes til: »For del ej REDD pengene, før I ved, hvordan I reducerer jeres afskovning!« Hvis andre politiske agendaer får stigende held til at køre med på REDD's frihjul, og *peu a peu* overtager rattet, så vil chancerne for at komme afskovningen til livs drastisk reduceres.

Hvis mange førstegenerations REDD-projekter måske ikke kommer optimalt ud af start-hullerne, er der så håb om at lære over tid og

at tilpasse implementeringen? Meget vil afhænge af, hvordan donorerne vil reagere. Ét af de mest innovative træk ved REDDs design er »hård konditionalitet« – dens resultat-orientering. Konditionalitet er også den bedste forsikring mod ikke kun »varm luft«, men også mod stigende korruption, manglende respekt for menneskerettigheder og andre grueligheder, som kritikkerne af REDD ser i horisonten: Hvis interventionerne ikke virker eller bliver misbrugt, så må betalingerne blive reduceret, eller i sidste ende stoppet. Men af erfaring ved vi, at donorer ofte hellere vender det døve øre til manglende »performance« og misbrug, når de er fanget i deres bureaukratiske logik om »afløb«, og når donor-betalingsstandsninger har høje diplomatiske omkostninger i forhold til recipientlandene. Senere vil de samme donorer så flokkes om at opgive ideen og sige, at den ikke kunne realiseres. Dette kunne givetvis også være film-manuskriptet for REDD. At kreere donorinstitutioner og –mekanismer med tilstrækkelig autonomi til *de facto* at beskytte konditionalitetsprincippet vil måske være den vigtigste byggesten til at gøre REDD til en funktionel klimamekanisme.

Literaturliste

- Asquith, N., Vargas-Ríos, M. og Smith, J. (2002), »Can forest-protection carbon projects improve rural livelihoods? Analysis of the Nøl Kempff Mercado Climate Action Project, Bolivia«. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 7: 323-37.
- Angelsen, A. (1999), »Agricultural expansion and deforestation: modeling the impact of population, market forces and property rights«. *Journal of Development Economics* 58(1): 185-218.
- Angelsen, A. (2008), »How do we set the reference levels for REDD payments«? i A. Angelsen, red. *Moving ahead with REDD: issues, options and implications*, Bogor: CIFOR, pp. 53-64.
- Angelsen, A. og Kaimowitz, D., red. (2001), *Agricultural technologies and tropical deforestation*. Wallingford (UK): CABI Publishing.
- Börner, J., Hohnwald, M. og Vosti, S. (2008), »Critical analysis of options to manage ES in Andes/Amazon region«. I A.B. Coelho, E.C. Teixeira og M.J. Braga, red. *Recursos naturais e crescimento econômico*, Vicosá, MG: Os Editores, p. 598.
- Bruner, A., Gullison, R.E., Rice, R.E. og da Fonseca, G.A.B. (2001), »Effectiveness of parks in protecting tropical biodiversity«. *Science* 291: 125-28.
- Claassen, R., Cattaneo, A. og Johansson, R. (2008), »Cost-effective design of agri-environmental programs: US experience in theory and practice«, *Ecological Economics* 65(4): 737-52.
- Fonseca, G.A.B., Rodríguez, C.M., Midgley, G., Busch, J., Hannah, L. og Mittermeier, R.A. (2007), »No forest left behind«, *PLoS Biology* 5(8): 1645-6.
- Gaveau, D.L.A., Epting, J., Lyne, O., Linkie, M., Kumara, I., Kanninen, M. og Leader-Williams, N. (2009), »Evaluating whether protected areas reduce tropical deforestation in Sumatra«, *Journal of Biogeography* 36: 2165-75.
- Kaimowitz, D. og Angelsen, A. (1998), »Economic models of tropical deforestation: A review«. I Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Laffont, J.-J. og Martimort, D. (2002), *The theory of incentives: the principal-agent model*, New Jersey: Princeton University Press.
- Matthews, E. (2001), *Understanding the FRA 2000*. Washington D.C.: World Resources Institute.
- Laffont, J.-J. og Martimort, D. (2002), *The theory of incentives: the principal-agent model*. New Jersey: Princeton University Press.
- May, P.H., Veiga Neto, F., Denardin, V. og Loureiro, W. (2002), »Using fiscal instruments to encourage conservation: municipal responses to the »ecological« value-added tax in Paraná and Minas Gerais, Brazil«. I S. Pagiola, J. Bishop og N. Landell-Mills, red. *Selling forest environmental services. Market-based mechanisms for conservation and development*, London & Sterling: Earthscan, pp. 173-200.
- MMA (2009), »Pilares para a sustentabilidade financeira do sistema nacional de unidades de conservação«. Brasília: Ministério de Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Departamento de Áreas Protegidas, p. 72.
- Nepstad, D., Schwartzman, S., Bamberger, B., Santilli, M., Ray, D., Schlesinger, P. et al (2006), »Inhibition of Amazon deforestation and fire by parks and indigenous lands«. *Conservation Biology*, 20, 65-73.

- Rudel, T.K., Coomes, O.T., Moran, E., Achard, F., Angelsen, A., Xu, J. og Lambin, E. (2005), »Forest transitions: towards a global understanding of land use change«, *Global Environmental Change* 15(1): 23-31.
- Soares-Filho, B., P. Moutinho, D. Nepstad, A. Anderson, H. Rodrigues, R. Garcia, L. et al. (2010), »Role of Brazilian Amazon protected areas in climate change mitigation«, *PNAS*, doi 10.1073/pnas.0913048107.
- Sohngen, B. og Brown, S. (2004), »Measuring leakage from carbon projects in open economies: a stop timber harvesting project in Bolivia as a case study«, *Canadian Journal of Forestry Research* 34(4): 829-39.
- Stern, N. (2006), *Stern Review: the economics of climate change*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Wu, J. (2000), »Slippage effects of the Conservation Reserve Program«, *American Journal of Agricultural Economics* 82: 979-92.
- Wunder, S. (2000), *The economics of deforestation: the example of Ecuador*. New York: Houndmills: Macmillan Press & St. Martin's Press.
- Wunder, S. (2003), *Oil wealth and the fate of the forest. A comparative study of eight tropical countries*, London: Routledge.
- Wunder, S. (2005), »Payments for environmental services: Some nuts and bolts«, *CIFOR Occasional Paper* #42: 24.

Brasils overraskende klimapolitiske vending

**Sjur Kasa, Dr. polit. i sosiologi (Universitetet i Oslo),
Seniorforsker ved CICERO-Senter for klimaforskning
og førsteamanuensis ved TIK-senteret, Universitetet i Oslo
sjur.kasa@cicero.uio.no**

Brasil er både på grunn av sin størrelse, økonomiske og politiske betydning og utslipp en viktig aktør i klimaforhandlingene. Tradisjonelt har landet fulgt G-77-posisjonene og avvist å binde seg til utslippskutt. Før København-møtet i 2009 endret imidlertid landet posisjon og sa seg villig til å akseptere frivillige utslippskutt, noe brasilianerne straks etter møtet fulgte opp med en egen klimalov. I denne artikkelen ser vi nærmere på årsakene og konkluderer med at bedre tilpasning til globaliseringen generelt, framveksten av skogtiltak som en mulig inntektskilde og interesser knyttet til den i global sammenheng dominerende bioetanolproduksjonen har bidratt til denne endringen. Bak dette ligger etableringen av en bedre evne til å dempe avskogingen gjennom reformer på 2000-tallet og det faktum, at landet gjennom flere tiår har bygget opp en bioetanolindustri, som nå forsyner mer enn halvparten av drivstoffet til brasilianske personbiler.

Utviklingen i de brasilianske posisjonene

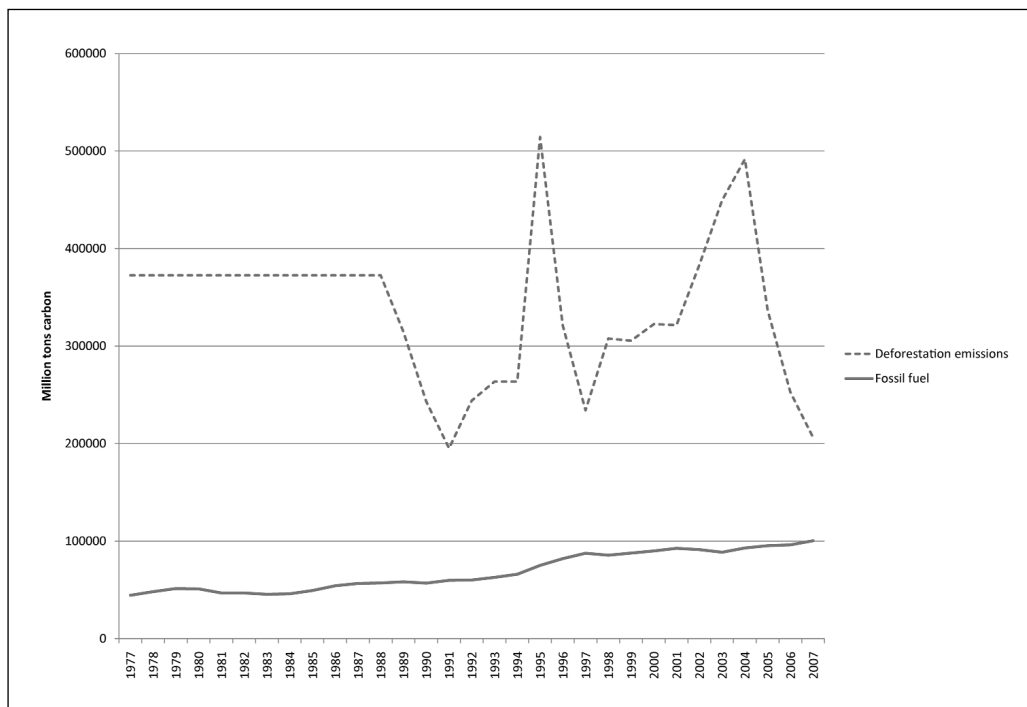
Brasil ble tidlig et av de sentrale land i det internasjonale klimadiplomati. Allerede på slutten av 80-tallet gjorde de store utslippene fra avskogingen i Amazonas-regionen landet til den internasjonale klimapolitikkens første syndeby. Og ved siden av landets tradisjonelle ankerfeste i G77-gruppen er det skog, som har vært det overlegent viktigste temaet både nasjonalt og internasjonalt.

Som figur 1 viser, har utslippene fra avskogingen av tropisk skog særlig i Amazonas-re-

gionen vært det dominerende elementet i landets utslipp. Fra 80-tallet og et stykke ut på 2000-tallet så denne utslippskilden til å være utenfor kontroll, mye på grunn av en storstilt og geopolitisk motivert regional utviklingspolitikk etablert under militærdiktaturet på 60- og 70-tallet. Som Viola (2009) viser, har avskogingen som dominerende element i landets avskoging samtidig også bidratt til å redusere oppmerksomheten rundt, at Brasil utenom skogsektoren har en lite utslippsintensiv økonomisk modell, som skyldes en historisk mangel på fossile brensler.

Brasils klimapolitikk har lenge vært underordnet landets generelle orientering mot G77-landene og en kritisk holdning særlig til I-landenes rolle i det internasjonale handelssystemet. Institusjonelt har denne orienteringen særlig vært forankret i det brasilianske utenriksdepartementet (Itamaraty). Det er også verdt å merke seg, at om det brasilianske militærdiktaturet 1964-1985 generelt var vestlig og USA-orientert, betød landets tiltakende industrialisering på denne tiden mange interessekonflikter over handel, patenter og investeringer særlig med USA. Klimaproblemet og presset på avskogingen i Brasil ble slik fra begynnelsen fortolket inn i et større bilde av et urettferdig globalt økonomisk system. En nasjonalistisk basert bekymring for

Figur 1: CO₂-utslipp fra Brasil: Energibruk og avskoging i Amazonas-regionen



Stiplet linje: Utslipp fra avskoging (basert på estimater fra det Brasilianske Romfartsbyrået (INPE)

Sort linje: Utslipp fra energibruk

Sammenstilt av Jonas Karstensen, CICERO

at mektige stater kunne nære et ønske om å frata Brasil suvereniteten over den store Amazonas-regionen, som hoveddelen av Brasils utslipp kommer fra, ble også viktig for den negative brasilianske innstillingen til klimaproblemet, særlig i det militære og blant politiske og økonomiske eliter i Amazonas som har en betydelig representasjon i den brasilianske kongressen. I tillegg: Et gammelt og sterkt ønske om en fast plass i FNs Sikkerhetsråd, som støtte fra de mange landene i G77-gruppen ble betraktet som en forutsetning for, trakk også landets klimapolitikk i en retning, der nasjonalt suverenitet særlig over Amazonas-regionen, rett til utvikling og avvising av utslippskutt ble sentrale posisjoner.

Til tross for en i u-landssammenheng meget avansert miljøbevegelse, som i samarbeid med urbefolkningsgrupper forsøkte å bedre landets politikk i Amazonas-regionen, og framveksten av et til dels aktivistisk føderalt miljøbyråkrati som ekspanderte raskt fra 90-tallet, så de klimapolitiske posisjonene til Brasil ut til å ligge fast til langt utpå 2000-tallet. Under COP-12 i Nairobi i 2006 begynte visse forandringer i landets posisjon imidlertid å komme til syne. På COP-9 i Milano i 2003 hadde noen brasilianske NGO-er i samarbeid med amerikanske skogforskere lagt fram en ide om et system for økonomisk kompensasjon for redusert avskoging i de karbonrike tropiske regnskogene. I årene som fulgte, fikk denne ideen vind i seilene og

fikk kortnavnet REDD (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation), og ved COP-12 i Nairobi i 2006 erklærte Brasil støtte til en løsning, der i-landene kunne finansiere tiltak mot avskoging i u-land gjennom fond. Selv om de brasilianske forhandlerne reserverte seg mot løsninger, som koplet redusert avskoging til karbonmarkedene, var dette en oppsiktsvekkende kursendring for et land, der nasjonal suverenitet over skogsområder så lenge hadde bidratt til å blokkere en endring av de klimapolitiske posisjonene.

Utviklingen i de brasilianske posisjonene skjøt ytterligere fart etter COP-13 på Bali, da landet sammen med andre større u-land i uventet grad stilte seg åpne for en mer aktiv deltakelse i internasjonal klimapolitikk. Under COP-14 i Poznan lovte brasilianerne så å kutte avskogingen i Amazonas-regionen med 72% før 2017 med den forholdsvis høye avskogingen i 2005 som basis, under forutsetning av pengeoverføringer fra nord. Signaler fra forhandlingslederne i Itamaraty presiserte likevel, at dette ikke var noe tegn på, at Brasil mer generelt ville forplikte seg til målbare eller forpliktende utslippskutt, og at nord-sør-konflikten fremdeles var utgangspunktet for Brasils perspektiv på klimaforhandlingene (Vargas, 2008).

Derfor kom det også som en stor overraskelse, da Brasil sommeren 2009 begynte å antyde, at landet kunne påta seg utslippskutt og i november 2009 erklærte, at landet ville påta seg frivillige utslippskutt på nesten 40% i forhold til definerte scenarier for 2020 (men riktignok mer beskjedne kutt med utgangspunkt i 2005). Like overraskende var det å se Brasils president Lula da Silva på samme tid alliere seg med i-landet Frankrike i et utspill, der man i fellesskap påpekte, at også land utenom Annex-1-gruppen burde påta seg forpliktelser om redusert vekst i utslippene.¹ Selv om COP-15 i København ble en skuffelse, kunne man også merke seg, at Brasil lå

i forkant blant u-landene. Denne innstillingen viste seg særlig i de vanskelige forhandlingene mellom USA og Kina og ikke minst ved Lulas tale den 19. desember, der han både uttrykker frustrasjon over det dårlige forhandlingsresultatet og faktisk åpnet for, at Brasil kan bidra til finansiering av tilpasningstiltak i de fattigste og mest sårbare landene.

Brasils betydning for klimaforhandlingene både gjennom sin viktige stilling i den brede U-landsgruppen G77 og den innflytelsesrike BASIC-gruppen (Brasil, Syd-Afrika, India, Kina) innebærer, at det er viktig å forstå, hvordan denne endringen kunne finne sted. Ikke minst er dette viktig, fordi det kan se ut til, at den utviklingen, det toneangivende amerikanske tidsskriftet Foreign Affairs kalte en »svekkelse av Vesten« i kjølvannet av finanskrisen, også gjør seg gjeldende i klimapolitikken. Mens finanskrisen ser ut til å ha svekket mobiliseringen rundt klimaspørsmålet i Vesten, er det tegn til en stadig sterkere interesse for spørsmålet blant de store u-landene. I det følgende vil jeg peke på, at årsakene til denne forskjellen i det brasilianske tilfellet er bredere enn kun forskjellen i økonomisk vekst. Brasils klimapolitiske vending er både uttrykk for en dypere involvering av landet i den politiske og økonomiske globaliseringen, mer positive hjemlige persepsjoner av det internasjonale systemets muligheter for flere grupper aktører og dermed også en bredere mobilisering av aktører som søker innflytelse på klimapolitikken.

Brasiliansk klimapolitikk fra 80-tallet: Nasjonalisme og forsiktig reform

Avskogingen i Amazonas-regionen i Brasil førte allerede på slutten av 80-tallet til, at landet ble pekt ut som en av det nye klimadiplomatiets fremste syndebykker. Transnasjonale nettverk av NGO-er fra nord og brasilianske urbefolkningsgrupper og miljøorganisasjoner brukte på denne tiden klimaspørsmålet til å

sette avskogingen på den internasjonale dagsorden.

Denne kampanjen ga opphav til sterke brasilianske politiske reaksjoner på grunn av flere forhold. For det første var Brasil på slutten av 80-tallet fremdeles i overgangen mellom militærdiktatur og sivil styre, selv om landet fikk en sivil president allerede i 1985. Militærregimet (1964-1985) hadde allerede i 1966 innledet en geopolitisk basert utviklingspolitikk for Amazonas-regionen. Denne politikken var særlig basert på en utbredt frykt for, at fremmede makter kunne ønske å bemektige seg den store og tynt befolkede regionen. Politikken ble ført gjennom subsidier til kvegdrift i stor skala, gruvedrift samt infrastrukturbygging og en del forsøk med nybyggerlandbruk. Selv om Brasil fikk omfattende økonomiske problemer utover 80-tallet, var likevel denne politikken fortsatt prioritert og ga opphav til en tilsynelatende ustyrlig økning i avskogingen, konflikter med urbefolkninger og vold og fattigdom både på landsbygda og i de nye byene i regionen.

I tillegg til å provosere regionale eliter og militære grupper, som var sterkt avhengige av en fortsettelse av denne utviklingen, berørte også fokuset på avskogingen som utslippskilde andre problemer i relasjonen mellom Brasil og i-landene. Brasil gjennomgikk på 60- og 70-tallet en rask industriutvikling, som kombinerte en nokså proteksjonistisk politikk for hjemmemarkedet med sterk satsing på eksport. Særlig på 80-tallet førte dette til nokså omfattende konflikter med USA rundt regimer for markedsadgang, teknologi og patenter. Presset fra amerikanske miljøorganisasjoner og politikere mot avskogingen i Amazonas-regionen førte også til, at klimaproblemet blant viktige politiske eliter både i det militære, utenriksdepartementet og i kongressen, fra begynnelsen av ble oppfattet som del av en større USA-drevet strategi for å holde Brasil nede økonomisk (Kasa, 1996).

Bortsett fra et interregnum under den første demokratisk valgte presidenten Fernando Collor (1990-92), da landet en kort periode så ut til å legge seg på en langt mer liberal linje både med hensyn til klima og økonomisk politikk, er det de nevnte forholdene, som særlig har ligget bak at Brasils posisjoner har fortsatt å være preget av det, man kan kalle en nasjonalistisk u-landslinje. Kjernepunktene her, nemlig insistering på at landet ikke skulle underlegges utslippsbegrensninger samt krav om teknologisk og finansiell bistand fra I-land som en forutsetning for å gjennomføre tiltak, tilsvarte i stor grad G-77+Kina-gruppens krav (Kasa et al., 2008). Et ekstra motiv for Brasil til å innta posisjoner, som er konsistente med denne gruppens krav, har også vært et sterkt ønske om å få en fast plass i Sikkerhetsrådet; et ønske støtte fra det store antallet stater i G-77-gruppen har vært sett på som en forutsetning for (Viola, 2009).

Institusjonelt har brasiliansk klimapolitikk i stor grad vært styrt av to ministerier. Det første er det brasilianske utenriksdepartementet, også kalt Itamaraty etter navnet på palasset i Rio, der man holdt til, før ministeriet ble flyttet til Brasilia i 1960. Det andre viktige ministeriet er MCT eller Ministeriet for Vitenskap og Teknologi. Særlig Itamaraty betraktes av mange som institusjonelt ankerfeste for tendensen til nasjonalisme og skepsis til samarbeid med i-landene i den brasilianske utenrikspolitikken (Kasa, 1996, Hurrell, 2010). Brasil fikk allerede tidlig på 90-tallet et miljødepartement, men inntil nylig har dette departementet vært hemmet av dårlig finansiering, lav institusjonell kapasitet og en svært perifer posisjon i forhold til tyngre departement i Brasilia (Kasa, 2005). Dette har likevel ikke forhindret, at det har vært økende fokus på klimaproblemet i sivilsamfunnet og på delstatsnivå. Minst kjent er nok aktiviteten på delstatsnivå, der særlig den utviklede delstaten Sao Paulo har ledet an. Sao Paulo har siden 1995 hatt et eget Klima-

program og siden 2005 et permanent Forum for Klima og Biologisk mangfold (Lucon og Goldemberg, 2010). Kapasitetsoppbyggingen i Sao Paulo springer ut av de tradisjonelt omfattende forurensningsproblemene i den sterkt industrialiserte og i brasiliansk perspektiv rike delstaten og en sterk miljømobilisering, som fant sted fra 70-tallet og framover. Sao Paulo har også kunnet trekke veksler på svært sterke akademiske miljø innenfor energi- og klimarelatert forskning og en business-sektor, som er dypt involvert i produksjon av alternative brensler, slik som forskjellige former for biomasse, biodiesel basert på soya og særlig bioetanol basert på sukker.

De brasilianske miljøorganisasjoner gjennomgikk også en omfattende ekspansjon og transformasjon fra 80-tallet og framover. I forhold til klimaproblemet har dette naturligvis for det meste dreid seg om organisasjoner, som har fokusert på avskogingen på en nokså helhetlig måte og inkludert mobilisering av urbefolkningsgrupper og fattige gummitappere både i Amazonas-regionen og regnskogen på Atlanterhavskysten (Mata Atlantica). Det som særmerker flere av disse NGO-ene, er utviklingen av en omfattende vitenskapelig kapasitet (Alonso og Maciel, 2010). Dels er denne kapasiteten bygget opp internt, og dels trekker man på koplinger til forskere ved brasilianske universitet og utenlandske forskermiljø i tillegg til de tradisjonelt sterke båndene til miljøorganisasjoner i Europa og USA. Dette har også betydd, at den tidligere konfrontasjonslinjen i stor grad har blitt oppgitt. Høyt kompetente NGO-er som IPAM og IMAZON med hovedkvarter i Belem i det østlige Amazonas har for eksempel omfattende samarbeid med føderale og delstatlige myndigheter rundt rene skogsspørsmål og spørsmål knyttet til klima og skog, og det er også, som vi skal se mange eksempler på, samarbeid mellom NGO-er og næringslivet i klimarelaterte spørsmål. Innenfor klimapolitikken har ellers det Sao Paulo-baserte Brasilianske Klimaobservato-

riet (Observatorio do Clima, www.oc.org.br/) vært en paraplyorganisasjon for mange klimaengasjerte NGO-er fra begynnelsen av 2000-tallet.

I tillegg til impulsene fra en stadig mer profesjonell miljøbevegelse og engasjement i Sao Paulo innebar også 2000-tallet endringer på føderalt nivå, selv om miljødepartementet lenge fortsatt var svakt. Under President Fernando Henrique Cardoso ble det i 2000 etablert et eget Brasiliansk Forum for Klima (FBMC, www.forumclima.org.br/) med deltakelse fra næringsliv, NGO-er, academia og media. I utgangspunktet har organisasjonen hatt i oppgave å gi regjeringen råd i klimapolitikken, og i særlig grad diskutere brasilianske posisjoner i forhandlingene. Denne institusjonen har kanskje ikke betydd veldig mye for utviklingen i brasiliansk klimapolitikk. Men det er verdt å merke seg, at den første sekretæren for FBCM, den kjente miljøpolitikeren Fabio Feldman fra Sao Paulo, brukte mye energi på å oppfordre og bistå Brasils delstater til etableringen av egne regionale klimafora, en strategi som har bidratt til å gi brasiliansk klimapolitikk en bredere institusjonell forankring.²

Bedret tilpasning til globaliseringen og mer pro-aktiv klimapolitikk: 2000-tallet

Om vi ser litt på konteksten for klimapolitikken, er det også andre forhold enn den hjemlige mobiliseringen, som har endret seg i løpet av 2000-tallet. En nøkkeloverskrift her er Brasils bedrede evne til å tackle utfordringene knyttet til globaliseringen. Helt fra 80-tallet og fram til Lulas maktovertakelse i 2003 opplevde Brasil betydelig økonomisk ustabilitet. Fra midten av 80-tallet til midten av 90-tallet betød lengre perioden med hyperinflasjon en kronisk økonomisk-politisk hodepine, og landet var utsatt for flere omfattende kriser knyttet til forvaltningen av den store utenlandsgjelden. I samme periode var BNP-veksten i Brasil i gjennomsnitt svak, og arbeidsledighet og økende vold var store pro-

blemer. Fra midten av 90-tallet bedret imidlertid situasjonen seg. I 1994 klarte man gjennom en valutareform å få bukt med inflasjonen, og gjennom en egen lov om fiskal ansvarlighet fra 2000 dempet man veksten i den offentlige gjelden. Samtidig betød utviklingen av et hjemlig marked for statsobligasjoner, at den statlige gjelden ble langt mindre følsomt for eksterne sjokk enn tidligere. Privatisering av mange tidligere statseide økonomiske sektorer slik som telefonsystem, energiforsyning og kommunikasjoner samt mye statsdrevet industri bidro sammen med den finansielle stabiliseringen til en rask økning i utenlandske finans- og direkteinvesteringer fra midten av 90-tallet.

I tillegg til denne stabiliseringen og økende utenlandsinvesteringer opplevde Brasil en sterk ekspansjon i landets eksport av landbruksvarer som soya, appelsinjuice, bioetanol og kjøtt. Utover 2000-tallet la denne eksportøkningen sammen med stabiliseringen av inflasjonen og de offentlige finansene og økte utenlandske investeringer grunnlaget for høyere økonomisk vekst.

I forhold til klimapolitikken har den økonomiske suksessen tre implikasjoner. For det første betød den, at den politiske agendaen i mindre grad ble dominert av kortsiktige økonomiske kriser og bekymringer, og miljø- og klimaspørsmål kunne få mer oppmerksomhet av en allerede svært miljøbevisst offentlighet. Dette gjaldt også det ekspanderende næringslivet, som med den økonomiske stabiliseringen nå kunne rette søkelyset mot kostnadene ved Brasils dårlige miljøpolitiske renommé. For det andre innebar styrkingen av statens institusjoner også, at miljøpolitikken fikk et bedre fiskalt grunnlag. Økonomien til det tradisjonelt underfinansierte Miljødepartementet og føderale miljøprogram kunne bedres. Men mest vesentlig er likevel kanskje erfaringen av, at en mindre nasjonalistisk og mer markedsorientert økonomisk politikk, ga gode økonomiske resultater. I sin tur betød det

te en ideologisk svekkelse av de elementene av statsapparatet, som var mest skeptiske til det internasjonale systemets legitimitet og et sterkt økende brasiliansk behov for å engasjere seg sterkere i internasjonale fora, for å sikre brasilianske økonomiske og politiske interesser. Særlig interessene knyttet til den økte landbrukseksporten har ført til uventede allianser med andre store landbrukseksportører som USA og Australia mot andre U-land som India. Behovet for markedsadgang for landbrukseksporten har også nødvendiggjort en kraftig styrking av de bilaterale relasjonene til viktige importørland som Russland, EU og Kina. Bioetanoldiplomatiet med USA og den følgende avtalen i 2007, som bedrer markedsmulighetene for verdens største etanoleksportør, er nok et eksempel på, at en mer pro-aktiv utenrikspolitikk kunne bedre landets økonomiske stilling (Kasa et al., 2008). Vigevani og Cepaluni (2009) peker på, at Brasils tradisjonelle fokus på å bedre sin posisjon og autonomi gjennom å distansere seg fra det globale politiske og økonomiske systemet fra det sene 90-tallet, ble avløst av forsøk på å bedre landets internasjonale posisjon gjennom engasjement, og nettopp eksportsuksessen har vært et av de viktigste motivene for dette nye engasjementet.

Den økende politiske og økonomiske avhengigheten av omverdenen er også en nøkkel til å forstå de tidligste prosessene, som førte fram til endringer i brasiliansk klimapolitikk. Den økte avhengigheten av omverdenen gjorde utenlandsk press og tapt anseelse knyttet til de høye avskogingstallene rundt 2003-2004 til en vanskelig politisk sak, og førte til det, vi i ettertid kan se, var en avgjørende omlegging av miljøpolitikken. Brasils økende engasjement i en verden, som lenge hadde vært kritisk til den ville avskogingen i Amazonas-regionen, ga den nyutnevnte miljøvernministeren fra Acre delstaten, den kjente miljøaktivisten Marina Silva, større gjennomslag og ressurser enn sine for-

gjengere. Silva utnyttet dette spillerommet svært effektivt, og klarte til tross for motstand fra landbrukssektoren og utbyggingsinteressene å etablere program for redusert avskoging i regionen, som så ut til å virke: I 2005 begynte avskogingen å falle, og den har vist en klart fallende tendens i årene etter.

Globale krefter bidro også interessant nok til å redusere motstanden mot en omlegging av klimapolitikken hos de store landbruksinteressene i Amazonas-regionen, og å øke motivasjonen for en omlegging i næringslivet mer generelt. La oss først se på utviklingen i Amazonas. En vesentlig del av veksten i eksporten av landbruksprodukter fra Brasil fra 90-tallet og framover har sin opprinnelse i Amazonas-regionen. Særlig dreide det seg om eksport av soya, som hadde sitt tyngdepunkt i delstaten Mato Grosso (Kasa, 2005), men også eksportorientert produksjon av kvegkjøtt ekspanderte raskt (Kaimowitz, 2004). I utgangspunktet så denne nye, eksportdrevne dynamikken i avskogingen ut til å utgjøre en stor trussel mot skogen (Fearnside, 2003, Kaimowitz, 2004). Men fokuset på eksterne markeder viste seg også å innebære en uventet miljømessig disiplinering av eksportinteressene på grunn av trusler om forbrukerboikotter. Dette var en viktig del av bakgrunnen for et moratorium på soyaplanting på nylig avskogede områder, som ble undertegnet av de viktigste eksportørene i 2006, og som fremdeles står ved lag. Dette vedtaket symboliserte også en begynnende dreining av interessene til de økonomiske elitene i Amazonas-regionen. En global faktor, som har virket sterkere i samme retning, er diskusjonene rundt en kompensasjonsordning for »avoided deforestation« som klimatiltak, som utviklet seg på grunnlag av et forslag fra amerikanske forskere og brasilianske NGO-folk, som ble lagt fram ved en »side-event« ved COP 9 i Milano i 2003. Forslaget førte til et framlegg om en mekanisme for å belønne reduksjoner i avskoging i 2005 fra en rekke skogland. Dette betød, at både delstater og jordbruksin-

teresser i regionen fikk et godt tilleggsargument for å se seg om etter andre måter å øke produksjonen på enn å rydde ny skog, siden en reduksjon av avskogingen nå kunne generere inntekter. Diskusjonene rundt REDD (Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation) i klimaforhandlingene ble også på denne tiden akkompagnert av et intenst skogdiplomati, der delstatene i Amazonas-regionen selv etablerte transnasjonale kontakter med mulige REDD-investorer i USA og Europa uavhengig av brasilianske føderale myndigheter. De store NGO-ene med fokus på Amazonas-regionen var viktige katalysatorer for dette arbeidet på grunn av sitt globale kontaktnett til forskningsinstitusjoner og politikere i nord.

Samtidig førte Brasils støtte til fondsbaserte løsninger innenfor REDD-forhandlingene til en viktig institusjonell nydannelse i Brasil, nemlig Amazonas-fondet. Fondet ble etablert i august 2008 som en »performance-based« mekanisme, der innbetalinger skulle knyttes til avskogingskutt i forhold til en historisk (høy) »baseline.« For øyeblikket har bare Norge lovet (opptil 1 milliard dollar før 2015) og begynt å betale inn penger til Amazonas-fondet, som er administrert av den svært store brasilianske utviklingsbanken BNDES. Selv om det er store diskusjoner rundt administrasjonen og fordelingen av fondets midler, er det åpenbart, at etableringen av Amazonas-fondet og de norske bidragene har gitt REDD-diskusjonene et nivå av realisme, som har virket mobiliserende på mange brasilianske aktører.

Økt integrasjon av brasiliansk næringsliv i den globale økonomien betød også, at problemene rundt utslippene fra Amazonas-regionen og landets lite samarbeidsvillige klimapolitikk, i økende grad ble betraktet som et problem for mange bedrifter. Det ble tydelig, at disse forholdene kunne være en bremse både for investeringer i Brasil og for markedstilgangen for brasilianske bedrifter sær-

lig i USA og EU. En mer spesifikk bekymring har dreid seg om ideene om »border taxes«, det vil si beskatning av import etter karbonintensivitet. Dette har vært en potensiell trussel både for eksportører av brasilianske landbruksprodukter og energi-intensive produkter som stål og aluminium.

I tillegg har det utviklet seg nye klimarelaterende næringer med interesse av en mer pro-aktiv brasiliansk klimapolitikk. Bioetanolprodusentene står i en særstilling her. Sårbarheten for oljeprisforhøyelsene på 70-tallet førte til, at Brasil igangsatte et omfattende importsustitusjonsprogram, der etanol skulle erstatte olje som kilde for drivstoff til biler. Dette var ikke minst viktig i Brasil, der salg av biler til en raskt ekspanderende urban middelklasse, var den mest dynamiske sektoren i den raskt voksende industrien. Utviklingen av denne industrien har senere vært særlig konsentrert rundt høyeffektive sukkerplantasjer i delstaten Sao Paulo og foregått i nært samspill med forsknings- og universitetsmiljø. I dag står bioetanol for mer enn 50% av forsyningen av drivstoff for personbiler i Brasil. Det faktum, at brasilianske etanolprodusenter i dag framstiller verdens mest CO₂- og energieffektive biodrivstoff, understreker hvilken interesse den brasilianske bioetanolindustrien har av en mer offensiv internasjonal klimapolitikk.

Endringene av Brasils posisjoner i 2009

Mot slutten av 2000-tallet hadde det altså skjedd viktige endringer i det, vi kan kalle de klimapolitiske interessene til mange av de viktigste nasjonale aktørene i Brasil. Disse prosessene var særlig knyttet til globaliseringen. Likevel lå landets tradisjonelle posisjoner nokså fast. Selv om myndighetene hadde myket opp posisjonene rundt skog ved å støtte fondsbaserte løsninger for skogvern og hadde tillatt opprettelsen av et internasjonalt fond for å finansiere prosjekter, som kunne redusere avskogingen, virket landets vilje til å diskutere konkrete utslippsreduksjoner like

liten som tidligere. Landets sjefsforhandler, Everton Vargas fra Itamaraty avviste i klare ordelag i en artikkel i 2008 at Brasil hadde utslippskutt på agendaen (Vargas, 2008).

Bak kulissene var det imidlertid bevegelse. Den institusjonen, som kanskje klarest innså potensialet for å endre Brasils klimapolitikk, var Miljøverndepartementet. I intervjuer med sentrale tjenestemenn i departementet ble det av flere pekt på, at en mindre gruppe medarbeidere etablerte med en utpreget politisk entreprenørånd både forsto og søkte å utnytte spenningene i basisen for Brasils klimapolitikk til å få til en forandring. I tillegg kom aktive elementer i miljøbevegelsen, som, til dels i samråd med tjenestemenn i Miljødepartementet, ønsket å få til en endring av landets klimapolitikk.

Det kom også personlig faktorer inn i bildet. Lulas meget aktive miljøminister Marina Silva, som både hadde ledet mye av politikkendringene i forhold til regnskogen og bidratt til å bygge opp Miljødepartementet til en slagkraftig organisasjon med et eget klimasekretariat, forlot mai 2008 sin post i protest mot flere store føderalt finansierte utviklingsprosjekt i Amazonas-regionen. Og ikke bare forlot hun sin post, hun meldte seg også ut av Lulas parti PT og inn i det grønne partiet Partido Verde (PV) Denne beslutningen skapte stor negativ miljøoppmerksomhet for Lulas regjering i en periode da klima- og miljø saker var svært høyt på den internasjonale dagsorden. På plassen som miljøminister satte Lula Rio de Janeiros miljøsekretær den karismatiske miljøaktivisten Carlos Minc. Denne begivenheten skulle vise seg å gi en dobbel miljøpolitisk effekt: Silvas avgang vedlikeholdt miljøpresset på regjeringen, og Minc skulle vise seg å være en politisk entreprenørtype godt tilpasset en flytende klimapolitisk situasjon med mange muligheter.

Men det fantes også andre politiske entreprenører. Skogprofessoren og Amazonas-aktivi-

sten Virgilio Viana som fra 2003 til 2008 var miljøsekretær for den store skogstaten Amazonas, var en av disse. Viana sto bak Brasils første klimalov, som ble vedtatt i Amazonas i 2007, han var en hovedfigur i kontaktene som vokste fram mellom delstatene i Amazonas-regionen og amerikanske delstater på denne tiden, og han var hovedmannen bak »Bolsa Florestal«, en støtteordning for fattige med fokus på å belønne dem for å unngå aktiviteter, som førte til avskoging. Denne aktiviteten ledet fram til et historisk møte i delstaten Tocantins i juli 2009, da guvernørene i regionen oppfordret regjeringen til å myke opp sine holdninger til skogspørsmål og særlig å endre holdningen til involvering av brasilianske skoger i forskjellige karbonmarkeds mekanismer. Viana ledet det videre arbeidet med å etablere en dialog mellom delstatene i regionen og regjeringen rundt klimaspørsmål.

Politisk entreprenørskap betød også mye for aktivismen i næringslivet. Høsten 2009 kom det en rekke initiativ fra forskjellige næringslivsgrupper, der man krevde en mer pro-aktiv brasiliansk forhandlingsposisjon, men det mest betydningsfulle var »Det åpne brevet om klima« fra 22 av Brasils største bedrifter i august 2009. Her kreves det, at Brasil tar et lederskap i forhandlingene, og at man inntar en mer samarbeidsvillig posisjon. Det var NGO-ene FAS og Instituto Ethos, som organiserte arbeidet. Mens Instituto Ethos er en Sao Paulo-basert organisasjon, som arbeider med Corporate Social Responsibility, er FAS (Fundação Amazonas Sustentável) interessant nok ledet av Virgilio Viana, noe som understreker bredden og fleksibiliteten i den brasilianske miljøbevegelsen.

I tillegg til disse initiativene kom vedtakene om betydelige utslippskutt både fra storbyen og delstaten Sao Paulo i juni og november 2009. Prosessene her var fundamentert i den ovenfor beskrevne høyt utviklede miljøpolitikken i dette området.

En strategisk forutsetning for en mer pro-aktiv brasiliansk klimapolitikk var likevel, at man faktisk visste omtrent størrelsen på utslippene fra landet. Forsvarerne av landets konservative posisjon pekte på, at siden man ikke hadde noe offisielt estimat over utslippene, ble også løfter om utslippskutt vanskelige. I Miljødepartementet var man klare over dette problemet, og Minc tok høsten 2009 initiativ til, at Miljødepartementets nye Klimasekretariat raskt skulle få laget et anslag over utslippene på bordet. Disse estimatene, som ble utarbeidet i samarbeid med det kjente teknologiinstituttet COPPE ved Det Føderale Universitetet i Rio de Janeiro, ble publisert i september. Estimaten viste, at mens utslippene fra skog var fallende, økte utslippene fra flere andre energirelaterte sektorer. Publiseringen av estimatene stimulerte sterkt til debatt, og de var svært viktige, fordi de åpnet for muligheten av å diskutere utslipps-scenarier som utgangspunkt for kutt.

Klimaks i den innenlandske prosessen rundt klima i Brasil inntraff i en serie lange møter rundt Brasils posisjon i København i oktober og november 2009, som involverte både President Lula, hans nærmeste støttespillere og forskjellige departement. I prosessene denne høsten ser Lula ut til å ha forstått, at klima var et stort internasjonalt spørsmål, som kunne utnyttes i den videre ambisjonen om å gjøre Brasil til en global lederstat. Samtidig betød involveringen av Finansdepartementet i disse møtene til, at presidenten også forstod, at løfter om kutt i utslippene ikke behøvde å være prohibitivt kostbart for landet. Resultatet av møtene var forbløffende: 13. november kunne Lula sammen med flere av sine ministre kunngjøre at Brasil ville kutte sine utslipp i 2020 med mellom 36.1 og 38.9 prosent i forhold til »business as usual«-scenarier.

Konvergensen mellom, hva vi kan kalle det »indre presset« fra forskjellige nasjonale aktører og Lulas ønske om å benytte klima-

spørsmålet til å underbygge Brasils lederposisjoner, ble illustrert under forhandlingene i København. Brasilianerne skal til det siste ha forsøkt å skape enighet mellom USA og Kina rundt de helt essensielle spørsmålene knyttet til verifisering og kontroll, og Lula åpnet i sin siste sterkt emosjonelle tale til Klimamøtet for, at Brasil skulle kunne bidra til tilpasningsfinansiering for det fattigste landene. På en ironisk måte var dette trekket en logisk fortsettelse av Brasils internasjonale engasjement: Landet bidro både i 2009 og 2010 til forskjellige redningspakker fra IMF. Men for et land, som inntil nylig hadde insistert på nord-sør-konflikten som en nærmest uoverstigelig hindring for klimasamarbeid, var dette ikke noe mindre enn et politisk jordskjelv.

Drivet i den utenrikspolitiske prosessen rundt klima ble akkompagnert av rask utvikling i den »hjemlige« klimapolitikken. Brasils klimamål ble lovfestet i desember 2009 rett etter København. Aktiviteten i 2010 har til nå stort sett dreid seg om fordelingen av utslipp-skutt på økonomiske sektorer. Omtrent halvparten av kuttene skal tas gjennom redusert avskoging, mens resten må fordeles på sektorer som transport, jordbruk og energiforsyning. I klar kontrast til det synkende ambisjonsnivået i klimapolitikken i nord ser det ikke ut til, at ambisjonene eller drivet i arbeidet har blitt svekket i Brasil.

Det er likevel ikke slik, at den videre utviklingen av landets klimapolitikk vil være uproblematisk. En av hovedfaktorene bak landets klimapolitiske vending har vært den overraskende evne til å dempe veksten i avskogingen på 2000-tallet. Det er imidlertid slik, at Lulas regjering – og hans antakelige arvtager Dilma Rousseff – også er bestemt på å følge opp et stort infrastruktur- og investeringsprogram (PAC) for bygging av veier, kraftverk og kanaler også i Amazonas-regionen. Det er uklart, hvor godt man vil kunne klare å forene disse utviklingsambisjonene

med en fortsatt reduksjon av avskogingsratene. I tillegg er kausaliteten bak fallet i avskogingen til dels uklar. Regjeringens politikk med bedret kontroll med den ulovlige avskogingen gjennom politioperasjoner og kredittrestriksjoner samt utvidelser av nasjonalparker og urbefolkningsreservater har antakelig bidratt til fallet i avskogingen, men det er også åpenbart, at redusert kreditt og redusert etterspørsel etter jordbruksvarer i kjølvannet av finanskrisen har spilt en viktig rolle. Vi vet ikke så mye om, hva som vil skje når kreditten begynner å flyte friere og investeringer og lønnsomhet i jordbruket i regionen bedres. En annen utfordring er utviklingen i et annet av Brasils store økosystemer, nemlig cerradoen eller de store sletteområdene i sentral-Brasil. De siste tiårene har vært preget av en voldsom ekspansjon særlig av soyadyrking i disse områdene, som gjennom sin mer sentrale plassering er mer attraktivt for landbruksinvestorer enn den fjerne Amazonas-regionen. En del nyere anslag kan tyde på, at utslippene knyttet til veksten i landbruksproduksjon fra disse områdene er mer betydelig, enn man tidligere har trodd på grunn av den opprinnelige vegetasjonens omfattende og karbonrike rotsystemer. Om disse utslippene virkelig er så høye som anslagene tyder på, kan Brasil stå overfor vanskelige avveininger mellom fortsatt vekst i landbruksproduksjonen og klimaambisjoner.

En oppmuntrende konklusjon i denne artikkelen er likevel, at Brasils samarbeidsrelasjoner til mer tiltaksskeptiske land som India og Kina gjennom BRIC-samarbeidet, og særlig gjennom den klimafokuserte BASIC-gruppen (Brasil, India, Kina, Syd-Afrika, etablert 2009), ikke har sett ut til å være noen vesentlig barriere for endringene i de brasilianske posisjonene. I uformelle samtaler med brasilianske beslutningstakere i mai 2010 kom det fram, at man også innenfor denne gruppen forestilte seg, at Brasil kunne ha en lederrolle, og at kanskje særlig Sør-Afrika kunne være en forbundsfelle i arbeidet for mer pro-

aktive u-landsposisjoner. Samtidig er det grunn til, å ikke trekke denne optimismen for langt. Det er ingen tvil om, at de nylige tilbakeslagene i EUs og USAs »nasjonale« klimapolitikk påvirker både motivasjonen og mulighetsrommet for, at de store u-landene skal »trekke« klimaforhandlingene i retning av en forpliktende avtale.

Noter

1. »France, Brazil join forces on climate change,« *Reuters*, 14. november 2009:
2. Eget intervju med Fabio Feldman, 2010.

Litteraturliste

- Alonso, A. og D. Maciel (2010), »From Protest to Professionalization: Brazilian Environmental Activism After Rio-92«, *The Journal of Environment Development*, 19: 300-17.
- Department of Transport (2008), *Carbon and Sustainability Reporting Within the Renewable Transport Fuel Obligation*. UK Department of Transport (UK).
- Fearnside, P. M. (2003): »Avoided deforestation as a global warming mitigation measure: The case of Mato Grosso«, *World Resources Review*, 15:352-361.
- Goldemberg, J. (2008), »A política brasileira para o clima.« *O Estado de Sao Paulo*, 19. mai 2008.
- Hurrell, A. (2010), »Brazil and the New Global Order«, *Current History*, 109: 60-6
- Kaimowitz, D., B. Mertens, S. Wunder og P. Pacheco (2004), *Hamburger Connection Fuels*

Amazon Destruction. Cattle ranching and deforestation in Brazil's Amazon. Bogor: Center for International Forestry Research.

- Kasa, S. (1996), »Brazil and Climate Change«, i G. Fermann, red., *International Politics of Climate Change. Key Issues and Critical Actors*, Oslo: Scandinavian University Press, pp. 235-65.
- Kasa, S., G. Heggelund og A. T. Gullberg (2008), »The Group of 77 in the international climate negotiations: recent developments and future directions«, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 8: 113 -27.
- Kasa, S. og L. O. Næss (2005), »Financial crisis and state-NGO relations: The case of Brazilian Amazonia 1998-2000«, *Society and Natural Resources*, 18: 1-15
- Lucon, O. og J. Goldemberg (2010), »Sao Paulo – The Other Brazil: Different Pathways on Climate Change for State and Federal Governments«, *The Journal of Environment & Development*, 19: 335-57.
- Vargas, E. V. (2008), »A Mudança do Clima na Perspectiva do Brasil«, *Interesse Nacional*, Abril/Junho.
- Vigevani, T. og G. Cepaluni (2009), *Brazilian Foreign Policy in Changing Times. The Quest for Autonomy from Sarney to Lula*. Lanham: Lexington Books.
- Viola, E.(2009), *Impasses e perspectivas da negociação climática e mudanças na posição brasileira*. Rio de Janeiro: CINDAS – Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento.

Klimaforhandlinger, hårdknuder og koblinger med andre emner

Henrik Jepsen

**Ph.d.-studerende, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
jepsen@ps.au.dk**

De internationale forhandlinger om reduktion af drivhusgasser er ramt af et uheldigt paradoks: Selvom alle parter har en interesse i at begrænse koncentrationen af drivhusgasser i atmosfæren, undslår hver enkelt part sig forpligtelser. Denne artikel forklarer, hvorfor reduktionsforhandlinger ender i hårdknude og diskuterer en løsningsmulighed. Først antages det, at forhandlingsparter maksimerer deres nationale udbytte uden hensyntagen til modparternes udbytte. Derpå fremsættes der ved hjælp af simpel spilteori hypoteser om et kollektivt handlingsproblem, hvor hver part har incitament til at minimere egne forpligtelser og maksimere modparternes. Hypoteserne bekræftes af en tentativ analyse af parternes forpligtelser og adfærd de seneste år. Med afsæt i det kollektive handlingsproblem og eksempler fra COP15 diskuteres det dernæst, hvorvidt koblinger mellem forhandlingerne om reduktioner og forhandlinger om andre emner såsom finansiering og skovrydning kan bidrage til en løsning i reduktionsforhandlingerne. Afslutningsvis opfordres der til mere forskning i sådanne koblinger i de internationale klimaforhandlinger.

Indledende antagelser

Generelt søger statskundskaben teorier, der på én gang er enkle og har høj forklaringskraft. Ofte vil der her være tale om en afvejning, for jo mere simpel en teori er, jo vanskeligere har den ved at forklare alle detaljer. Denne artikel søger at etablere en grundlæggende forståelsesramme og prioriterer derfor den enkle forklaring. Vi forsøger altså at komme så langt som muligt med en så sim-

pel teori som muligt. Det teoretiske udgangspunkt er således, at alle forhandlingsparter er rationelt egennyttmaksimerende, dvs. de forsøger at maksimere deres nationale udbytte uden hensyntagen til de andre forhandlingsparter udbytte (Barrett, 2005: 55). Antagelsen om rationelt egennyttmaksimerende parter er parallel til økonomiens antagelse om, at forbrugere forsøger at opnå størst mulig nytte. I det økonomiske perspektiv udgør forhandlingsparterne således forbrugerne, mens forhandlingerne under United Nations Framework Convention for Climate Change (UNFCCC) udgør et marked (Sebenius, 1984: 184).

Parterne i UNFCCC-forhandlingerne begrænses ligesom forbrugerne på et marked af en række regler. Den vigtigste menneskeskabte regel i UNFCCC-forhandlingerne er konsensuskravet, som giver hver af de 194 parter vetoret. Da enhver part kan blokere, er forudsætningen for en aftale, at den ikke repræsenterer en *pareto-forværring*. En aftale må med andre ord ikke stille nogen part ringere, end parten er stillet i en situation uden aftale, for så vil parten bruge sin vetoret og blokere. Dette er i overensstemmelse med markedsanalogien, for en forbruger vil heller ikke købe en vare, hvis han eller hun er bedre stillet uden.

Den vigtigste naturgivne regel i UNFCCC-forhandlingerne er, at drivhusgasser spredes i atmosfæren. I næste afsnit vises det, hvordan det gør forhandlingerne om reduktion af drivhusgasser til et kollektivt handlingsproblem. På den baggrund fremsættes der i artiklens næste afsnit hypoteser om parternes adfærd og forpligtelser. Disse afprøves tentativt i artiklens tredje afsnit. I fjerde og femte afsnit diskuteres muligheden for at løse hårdknu- den i reduktionsforhandlingerne ved hjælp af koblinger til forhandlinger om andre emner såsom finansiering og skovrydning.

Reduktionsforhandlingerne udgør et kollektivt handlingsproblem

Med afsættet i økonomisk teori kan vi sætte forhandlingerne på formel og dermed udlede hypoteser fra et simpelt udgangspunkt (Snidal, 2004: 227f). Formel (1) viser udbyttet (U) af reduktioner som et produkt af reduktionernes omfang (R) og gevinsterne (B) og omkostningerne (C) ved reduktioner.¹ Notationen N angiver, at der er tale om alle parter, dvs. »kollektivet«. Som det ses, er det kollektive udbytte et produkt af gevinster og omkostninger ved reduktion af drivhusgasser samt omfanget af reduktioner:

$$(1) \quad U_N = R_N * B_N - R_N * C_N$$

Når FN's Klimapanel, IPCC, beregner den optimale reduktion af drivhusgasser, sker det ud fra det kollektive perspektiv illustreret i formel (1) (IPCC, 2007a: 821ff). Når de enkelte forhandlingsparter beregner, hvor meget de vil reducere med, ser regnestykket imidlertid anderledes ud – i hvert fald hvis parterne som antaget er rationelt egen nyttemaksimerende og ikke bekymrer sig om modparternes udbytte. Årsagen er, at drivhusgasser og dermed også reduktioner, spredes i atmosfæren. For Part A er de reduktioner, Part B foretager, dermed ligeså gavnlige som de reduktioner, Part A selv foretager. For Part A er der imidlertid ingen omkostninger forbundet med Part B's reduktioner. Part B's reduktio-

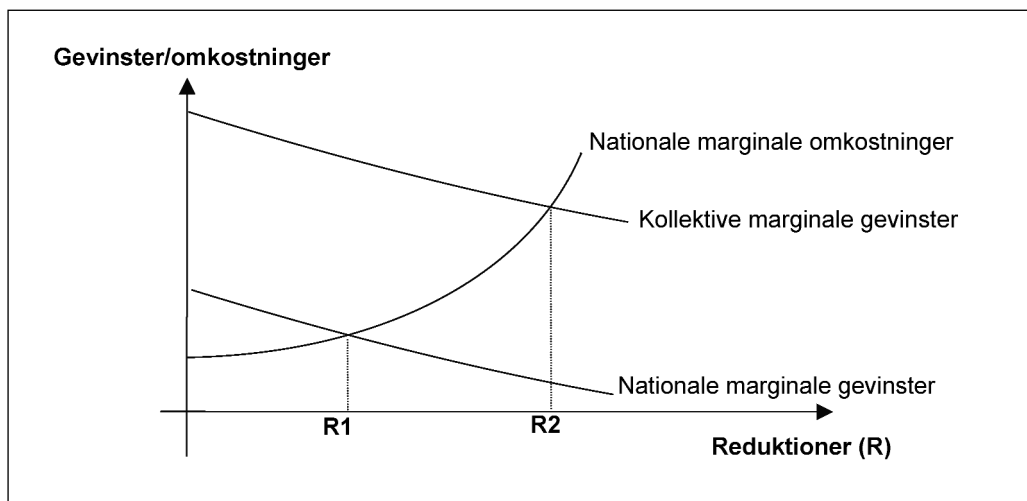
ner er med andre ord »gratis«, og jo flere reduktioner, Part B foretager, jo bedre stillet er Part A. Logikken illustreres i formel (2), hvor U_A angiver Part A's udbytte; B_A angiver Part A's gevinster; R_A angiver Part A's reduktioner; R_{N-A} angiver de reduktioner, som alle parter foruden Part A foretager; C_A angiver Part A's omkostninger.

$$(2) \quad U_A = B_A * (R_A + R_{N-A}) - C_A * R_A$$

Som det fremgår af formel (2), maksimerer en part sit udbytte ved at foretage så få af de påkrævede kollektive reduktioner som muligt og i stedet lade modparterne bære byrden. Dermed udgør de internationale klimaforhandlinger et kollektivt handlingsproblem: Som kollektiv har parterne incitament til at reducere udledningerne, men som enkeltparter har de incitament til at minimere deres egne forpligtelser og maksimere modparternes.

Det er interessant at bemærke, at det kollektive handlingsproblem ikke ville have nogen effekt, hvis blot gevinsterne ved at reducere var tilstrækkeligt høje og/eller omkostningerne tilstrækkeligt lave. I så fald ville udbyttet af en aftale nemlig være positivt, selvom mængden af reduktioner var højt. Forestiller man sig f.eks. at $B_A = 2$ og $C_A = 1$ i formel (2), ville udbyttet være positivt ved alle værdier af R_A . Desværre er virkelighedens gevinster ved reduktioner lave, mens omkostningerne er høje. De lave gevinster skyldes dels den videnskabelige usikkerhed omkring klimaforandrings konsekvenser; dels problemets lange tidshorisont (IPCC, 2007a: 821ff; se også Skou Andersen, 2007). De høje omkostninger skyldes primært, at der endnu ikke eksisterer et billigt alternativ til fossile brændstoffer. Nogle reduktioner kan ganske vist opnås billigt, f.eks. ved at slukke lyset, inden man går i seng, men omfattende reduktioner vil kræve kostbar regulering af industri, landbrug og transport. De marginale omkostninger er med andre ord stejlt stigende – kun ved lave reduktionsniveauer overstiger

Figur 1: Marginale gevinster og omkostninger ved reduktioner



den enkelte parts gevinster omkostningerne ved at reducere. Dette illustreres i figur 1. Økonomisk teori tilsiger, at det optimale reduktionsniveau findes, hvor de marginale gevinster er lig de marginale omkostninger: Ved færre reduktioner forbigår man en potentiel nettogevinst; ved flere reduktioner inkasserer man derimod et nettotab. Så længe parterne hverken kommunikerer med modparterne eller tager hensyn til modparternes udbytte, er det således optimalt for dem hver især at reducere med mængden R1.

I det kollektive perspektiv, hvor de marginale gevinster er lig *summen* af de nationale marginale gevinster, er det imidlertid optimalt at reducere med mængden R2. Her er alle parter bedre stillet, fordi deres gevinst ved modparternes yderligere reduktioner overstiger deres egne omkostninger ved at foretage yderligere reduktioner. Med andre ord er reduktion med mængden R1 kollektivt suboptimal. Dette er netop årsagen til, at virkelighedens parter kommunikerer: Formålet med klimaforhandlinger på internationalt niveau er at få parterne til at påtage sig større reduktioner, end de ville gøre hver for sig.

Fangernes dilemma

Den enkelte part må som minimum forventes at reducere med R1, uanset hvad modparterne gør, idet enhver reduktion til og med R1 giver positivt udbytte. Da hver part har gevinster ved modparternes reduktioner, vil parterne imidlertid forsøge at overtale hinanden til at foretage yderligere reduktioner. De internationale klimaforhandlinger drejer sig således om de reduktioner, som parterne ikke umiddelbart vil forpligte sig til, men som er kollektivt rationelle at foretage, dvs. reduktionerne mellem R1 og R2 i figur 1. For disse reduktioner antager vi, at $B=2$ og $C=3$. Dermed overstiger de nationale omkostninger de nationale gevinster, men gensidig reduktion er kollektivt rationel i overensstemmelse med beskrivelsen ovenfor. Vi antager også, at der kun findes to forhandlingsparter, A og B, og at de to parter kun kan vælge mellem reduktionsniveauerne R1 og R2. Dermed gælder $B=2$ and $C=3$ og $R \in [0,1]$. Vi kan nu opstille klimaforhandlingerne som et *spil* mellem Part A og Part B, jf. figur 2.

Figur 2 repræsenterer det velkendte »fangerens dilemma«. Hver part kan vælge mellem

Figur 2: Reduktionsforhandlingerne som et fangernes dilemma

Part A	R2	-1	+1
		+2	+1
	R1	0	+2
		0	-1
		R1	R2
	Part B		

to strategier: R1 og R2. Afhængigt af parternes valg af strategi opnås det udbytte, som er angivet i cellerne. Part A's udbytte af forhandlingerne vises øverst til venstre og Part B's nederst til højre. Når parterne vælger at reducere med det lave reduktionsniveau, R1, er deres udbytte uændret i forhold til situationen uden en aftale. Deres udbytte af *forhandlingerne* er altså 0.² Som det ses, maksimeres det kollektive udbytte af forhandlingerne, når begge parter vælger det høje reduktionsniveau (R2).

Den enkelte part er imidlertid bedst stillet, når den selv vælger det lave reduktionsniveau (R1), mens modparten vælger det høje reduktionsniveau (R2). Derved opnås nemlig gevinsterne ved modparternes reduktioner, mens nettotabet ved at reducere med en mængde, hvor de marginale omkostninger overstiger de nationale marginale gevinster, undgås. Omvendt er den enkelte part værst stillet ved selv at vælge det høje reduktionsniveau, mens modparten vælger det lave reduktionsniveau. Her opnås nemlig et negativt udbytte i forhold til situationen uden aftale, fordi nettotabet ved at foretage reduktioner, for hvilke de marginale omkostninger overstiger de nationale marginale gevinster, ikke opvejes af reduktioner fra modparten. Som beskrevet ovenfor, vil ingen part acceptere dette. Hvis begge parter gør, hvad der er i deres snævre egeninteresse, vælger de altså R1. Dermed forbliver situationen uændret – par-

terne reducerer fortsat med en kollektivt sub-optimal mængde.

Men kan parterne ikke løse problemet ved at *aftale*, at de begge reducerer med R2? Desværre ikke. Parterne har nemlig ingen garanti for, at modparten faktisk vil overholde en aftale. Pga. suverænitetssprincippet findes der ingen overnational autoritet, som kan håndhæve en international aftale, på samme måde som en stat kan håndhæve skattepligten eller licensbetalingen over for sine borgere (Barrett, 2005: 72f, 209; Hovi og Areklett, 2004; se også Yamin og Depledge, 2004: 9ff). I fraværet af en overnational autoritet afhænger håndhævelsen i stedet af de enkelte parters villighed til at sanktionere evt. aftalebrud. En oplagt sanktion ville være at suspendere aftalen, dvs. indstille egne reduktioner, hvis en modpart indstiller sine. En sådan sanktion savner imidlertid troværdighed. Næste afsnit forklarer hvorfor.

Mange parter, asymmetri og gentagne for-handlinger

Virkelighedens forhandlinger er mere komplekse end figur 2 antyder. For det første omfatter UNFCCC-forhandlingerne ikke blot to, men 194 parter. Det gør truslen om at sanktionere overtrædelse mindre troværdig, da det ikke vil være rationelt at suspendere en aftale, hvis de resterende parter stadig har gavn af hinandens reduktioner (Barrett, 2005: 277ff; Hovi og Areklett, 2004: 7ff). Håndhævelse er altså vanskeligere, når aftalen omhandler tilvejebringelsen af et kollektivt gode og omfatter mange parter.³ Faktisk vanskeliggør den manglende troværdighed opnåelsen af fuld deltagelse og dermed det kollektivt optimale reduktionsniveau fra begyndelsen: Det vil ikke være rationelt for de resterende 193 parter at undlade at samarbejde, blot fordi Usbekistan, Uganda eller Uruguay nægter at være med.

For det andet er virkelighedens forhandlingsparter ikke symmetriske som i figur 2 –

tværtimod. Lavtliggende stater er langt mere sårbare, og det samme er stater tæt på ækvator, fordi deres klima allerede er varmt, og fordi de generelt er fattige og derfor har lavere kapacitet til at modstå klimaforandringerne konsekvenser. Jo mere sårbar en part er, jo større gevinster (B) og dermed incitament har den til at påtage sig reduktionsforpligtelser. Udtrykt i figur 1's termer, vil sårbare parter således have højere R1 end ikke-sårbare parter. Endvidere har parter med høj energi-/karbonintensitet lavere omkostninger ved at reducere (C), og dermed også større incitament til at påtage sig reduktionsforpligtelser. Det er altså forventeligt, at parter, der er sårbare, og/eller har høj energi-/karbonintensitet påtager sig større reduktionsforpligtelser. Foruden sårbarhed og høj energi-/karbonintensitet øger også indkomstniveau og befolkningstal incitamentet til at reducere: Jo større indkomst, jo mere villige er individer nemlig til at betale for et gode, og jo flere individer, jo større udbytte har en part af at reducere (fordi flere nyder godt af reduktionen) (Barrett, 2007: 113). Vi bør altså forvente, at parter med højt indkomstniveau og befolkningstal vil påtage sig større reduktionsforpligtelser.

For det tredje er forhandlingerne gentagne, idet der ikke er planlagt nogen »sidste og afgørende COP«. Parterne skal – så vidt de ved – forhandle om reduktioner i al fremtid, og de har derfor et incitament til at vælge R2 for ikke at afskrække modparterne fra at vælge R2 i senere forhandlinger. Jo højere parterne vægter de langsigtede gevinster ved at samarbejde (R2) over for de kortsigtede ved ikke at samarbejde (R1), jo lettere vil de have ved at overvinde det kollektive handlingsproblem (Axelrod, 1984: 15f; Axelrod og Keohane, 1985: 232). Man kan altså ikke konkludere, at R1 er den »rationelle« løsning for en egen nyttemaksimerende part. Hvilken strategi, der maksimerer udbyttet, afhænger af modpartens valg af strategi.

Hypoteser

Afsnittene ovenfor beskrev det dilemma, forhandlingsparterne befinder sig i. På den ene side har parterne to motiver til at vælge et lavt reduktionsniveau, R1: grådighed efter det højeste mulige udbytte og frygt for at blive udnyttet, hvis modparterne enten undlader at deltage eller bryder aftalen (Barrett, 2005: 59). På den anden side har parterne et motiv til at vælge det høje reduktionsniveau, R2, for at maksimere deres eget udbytte på lang sigt.

Så længe forhandlingerne er gentagne, forbliver valget et dilemma: Den bedste strategi afhænger af modparternes valg af strategi. Antagelsen om rationelt egen nyttemaksimerende parter giver altså ikke noget svar på, om det er bedst for den enkelte part at vælge et lavt reduktionsniveau eller et højt reduktionsniveau. Hvad antagelsen derimod fortæller os er, at det vil være vanskeligt at opnå en kollektivt optimal aftale om reduktion af drivhusgasudledninger, fordi parterne befinder sig i et kollektivt handlingsproblem, hvor de har et *incitament* til at minimere egne forpligtelser.

På baggrund af ovenstående kan tre hypoteser fremsættes:

- Hypotese 1: Forhandlingsparterne vil påtage sig færre reduktionsforpligtelser, end IPCC anbefaler.
- Hypotese 2: Parter, der har høje gevinster, lave omkostninger og/eller højt indkomstniveau og befolkningstal, vil være tilbøjelige til at påtage sig større reduktionsforpligtelser.
- Hypotese 3: Parterne vil forsøge at maksimere modparternes reduktionsforpligtelser og minimere egne reduktionsforpligtelser. Dette vil typisk komme til udtryk som afvisning af at give indrømmelser og forsøg på at fralægge sig ansvar og i stedet pålægge modparterne ansvar (se

også Odell, 2006: 28ff; Sebenius, 2002: 239ff).

Analyse af parternes forpligtelser og adfærd

Tabel 1 sammenfatter de reduktionsforpligtelser for 2020, som henholdsvis Annex I parterne (udviklede lande) og non-Annex I parterne (udviklingslande) havde påtaget sig per 1. september 2010. Parenteser angiver betingede forpligtelser. Det skal bemærkes, at non-Annex I parterne ikke har påtaget sig bindende forpligtelser, men derimod nationale målsætninger. Analysen nedenfor skelner dog ikke mellem bindende forpligtelser og nationale målsætninger, da overholdelse i sagens natur først kan vurderes i 2020. Med an-

dre ord inddrager artiklen overholdelsesproblematikken, for så vidt at parterne forventes at minimere egne forpligtelser af frygt for, at modparterne bryder aftalen. Artiklen vurderer imidlertid ikke, om parterne faktisk vil overholde aftalen.

Hypotese 1

Reduktionsforpligtelserne i tabel 1 kan sammenholdes med anbefalingen fra IPCC om, at Annex I lande i 2020 bør reducere deres udledninger med 25-40 pct. i forhold til 1990-udledningerne, mens latinamerikanske, mellemøstlige og øst- og centralasiatiske non-Annex I lande bør sikre en »substantial deviation« fra deres forventede business-as-usual (BaU) udledninger (IPCC, 2007b).

Tabel 1: Parters (betingede) reduktionsforpligtelser (%) for 2020

Annex I			Non-Annex I			
	Reduktion	Basisår		Reduktion	Type	Basisår
Australien	5 (25)	2000	Antigua & Barbuda	25	Basisår	1990
Hviderusland	(5-10)	1990	Brasilien	36-39	BaU	
Canada	(17)	2005	Costa Rica	(100) ^a	Basisår	2010
Kroatien	5 (20-30)	1990	Kina	40-45	Intensitet	2005
EU	20 (30)	1990	Indien	20-25	Intensitet	2005
Island	15 (30)	1990	Indonesien	26	BaU	
Japan	(25)	1990	Israel	20	BaU	
Liechtenstein	20 (30)	1990	Kasakhstan	15	Basisår	1992
Monaco	30	1990	Maldiverne	100	Basisår	2009
New Zealand	(10-20)	1990	Marshall-øerne	(40)	Basisår	2009
Norge	30 (40)	1990	Mexico	(30)	BaU	
Rusland	(15-25)	1990	Moldova	25	Basisår	1990
Schweiz	20 (30)	1990	Singapore	(16)	BaU	
Ukraine	(20)	1990	Sydafrika	(34)	BaU	
USA	17	2005	Sydkorea	30	BaU	
			Papua New Guinea	(50) ^b	Basisår	2010

Kilder: UNFCCC (2010a; 2010b); Climate Action Tracker, (2010); USCAN, (2010)

a Costa Ricas mål er for 2021.

b Papua New Guineas mål er for 2030.

Omfanget af Annex I parternes reduktionsforpligtelser støtter den første hypotese. Dels er de nationale reduktionsforpligtelser ganske rigtigt lavere, end IPCC anbefaler – kun Norge og Monaco opfylder IPCC's anbefalinger betingelsesløst, dels betinger de fleste parter deres adfærd af modparternes adfærd. Dette er ikke overraskende, for som beskrevet ovenfor, afhænger hver parts udbytte af modparternes adfærd. Hos Australien, Canada, EU, Island, Liechtenstein, New Zealand, Norge (for 40 pct.), Rusland og Schweiz er det et krav, at en eller flere modparter forpligter sig til lignende reduktionsmål. New Zealand, Rusland, Hviderusland og Ukraine stiller endvidere krav til reglerne for kvotemarkedet og/eller reglerne for opgørelse af udledninger fra skov og landbrug. Endelig lokker Kroatien med at påtage sig 20-30 pct. reduktion, hvis landet optages i EU.

Hvorvidt non-Annex I parterne også reducerer mindre, end de burde fra et kollektivt synspunkt, er vanskeligere at vurdere, da IPCC's anbefaling om en »substantial deviation« er temmelig ukonkret. Samtidig er målene formuleret på forskellig basis, hvilket gør dem mindre gennemskuelige. Kun Brasilien, Indonesien, Israel, Mexico, Singapore, Sydafrika og Sydkorea har defineret deres mål ud fra forventede »business-as-usual« udledninger. Ser man bort fra Singapore, ligger målene inden for 20-40 pct., hvilket med rimelighed kan tolkes som en »substantial deviation« i overensstemmelse med IPCC's anbefalinger. Mexicos, Singapores og Sydafrikas mål er dog betingede.

Kina og Indien har anvendt en sindrig formulering, hvor reduktionsmålene er defineret på basis af karbonintensiteten. Hvis BNP var konstant, ville en 40-45 pct. reduktion i karbonintensitet i 2020 svare til en 40-45 pct. reduktion i absolutte udledninger. Kinas og Indiens BNP forventes imidlertid at stige, og dermed bliver den faktiske reduktion i absolutte udledninger mindre. Da BNP-vækstra-

ter er svære at spå om, er Kina og Indiens egentlige reduktionsmål uvisse. Kinas mål vurderes således at kunne medføre alt mellem en 15 pct. reduktion og en 203 pct. forøgelse af landets absolutte udledninger (US-CAN, 2010).

Antigua og Barbuda, Costa Rica, Kasakhstan, Maldiverne, Marshall-øerne, Moldova og Papua New Guinea har defineret deres mål ud fra basisår. Som det ses, matcher disse parters mål gennemgående Annex I-parternes forpligtelser (om end både Costa Ricas og Papua New Guineas mål er betingede). Maldiverne har endog lovet 100 pct. reduktion, dvs. at blive helt karbonneutrale. Betyder de store ambitioner fra disse non-Annex I-parter mon, at forestillingen om et kollektivt handlingsproblem alligevel ikke holder? Næppe. Afprøvningen af hypotese 2 viser hvorfor.

Hypotese 2

Hypotese 2 forudsagde, at parter, der har høje gevinster, lave omkostninger og/eller højt indkomstniveau og befolkningstal, vil være tilbøjelige til at påtage sig større reduktionsforpligtelser. For så vidt angår høje gevinster, er Antigua og Barbuda, Maldiverne, Marshall-øerne og Papua New Guinea blandt de mest sårbare lande. Det er altså ingen overraskelse, at netop disse parter har påtaget sig omfattende reduktioner, til trods for det kollektive handlingsproblem. For så vidt angår lave omkostninger, har især de tidligere sovjetrepublikker og Kina høj energi-/karbonintensitet, og med den rette teknologi vil en god bid af disse parters reduktioner indebære besparelser snarere end omkostninger. For Kasakhstan og Moldova har den økonomiske nedgang efter 1990 i øvrigt medført et naturligt fald i udledningerne (det samme gælder Hviderusland, Rusland og Ukraine blandt Annex I-landene). Moldova forventes endog at kunne opfylde målet om 25 pct. reduktion uden nævneværdig indsats (Climate Action Tracker, 2010). Det er altså heller ingen over-

raskelse, at flere østlande har påtaget sig omfattende reduktioner.

For så vidt angår indkomstniveau og befolkningstal, burde især EU, USA, Japan, Kina og Indien påtage sig store reduktioner (World Bank, 2010).⁴ Faktisk har EU, og til dels Japan, været relativt ambitiøse, idet de har erklæret sig villige til reduktionsforpligtelser på 25 % eller derover fra 1990-niveau på betingelse af sammenlignelige reduktioner fra en række andre parter. Til gengæld har Kina og Indien været mere fodslæbende, og det samme har USA, hvis 17 pct. reduktion fra 2005-niveau kun svarer til 4 pct. reduktion fra 1990-niveau pga. stigningen i udledninger i de mellemliggende år. Når vores simple teori har svært ved at forklare USA's adfærd, er det givetvis fordi den har antaget, at parterne er enhedsaktører, dvs. at parlamenter og indenrigspolitik ikke spiller nogen rolle. Den amerikanske Kongres har imidlertid stor indflydelse på landets position i forhandlingerne.

Selvom hypotese 2's forudsigelse – om at parter med højt indkomstniveau og befolkningstal ville påtage sig større forpligtelser – ikke bekræftes fuldt ud, støtter den tentative analyse af parternes forpligtelser teorien om et kollektivt handlingsproblem. For det første påtager parterne sig generelt færre forpligtelser, end IPCC anbefaler. For det andet kan de tilsyneladende mere ambitiøse parters positioner i høj grad forklares af deres respektive gevinster og omkostninger ved reduktion.

Hypotese 3

For at bekræfte at et kollektivt handlingsproblem vanskeliggør forhandlingerne, bør vi ikke kun undersøge reduktionsforpligtelserne, men også adfærden i selve forhandlingerne. Den tredje hypotese lød, at parterne vil forsøge at maksimere modparternes reduktionsforpligtelser og minimere egne reduktionsforpligtelser. At dette er tilfældet fremgår af Earth Negotiation Bulletins referater fra

forhandlingerne om Kyoto-Protokollens fremtid (AWG-KP) og et langsigtet samarbejde (AWG-LCA) siden COP13 på Bali.

Udviklingslandene har gennemgående krævet, at de udviklede lande i Annex I skulle påtage sig bindende reduktionsforpligtelser, mens udviklingslandene blot skulle indføre »tiltag« (se bl.a. ENB, 2008a: 4; ENB, 2008b: 4). Kravet har bl.a. været begrundet med de udviklede landes historiske ansvar og et »lige ret til atmosfæren« princip. Mange udviklede lande, herunder USA, har derimod argumenteret for en tilgang, der fokuserer på at løse problemet effektivt og således indebærer reduktioner fra udviklingslande. Det bør imidlertid bemærkes, at de udviklede lande ikke frasiger sig et større ansvar. Tværtimod har de med Klimakonventionens princip om et »fælles, men differentieret ansvar« og »respektive kapabiliteter« accepteret at yde mere end udviklingslandene (UNFCCC, 1992). Samtidig har de udviklede lande dog argumenteret for, at de velstillede udviklingslande i dag har de tilstrækkelige »kapabiliteter« til at påtage sig forpligtelser. Som det fremgik af tabel 1 ovenfor, har Sydkorea, Mexico og Sydafrika i nogen grad accepteret dette. Kina og Indien stritter mere imod – oftest med henvisning til Klimakonventionens oprindelige opdeling af parterne i Annex I og non-Annex I.

Efter etableringen af de to forhandlingsspor, AWG-KP og AWG-LCA, er minimering af egne forpligtelser og maksimering af modparternes forpligtelser også kommet til udtryk som et slagsmål om selve forhandlingsprocessen. I flere tilfælde har udviklingslandene blokeret for fremskridt i forhandlingerne om et langsigtet samarbejde, fordi det potentielt kan medføre forpligtelser til udviklingslandene. Deres krav har været, at der først bliver indgået en aftale i AWG-KP, da der her udelukkende forhandles om Annex I-parternes forpligtelser (ENB, 2009: 28). Flere udviklede lande har omvendt ønsket at koble AWG-

LCA og AWG-KP, fordi forhandlingerne om bindende reduktionsforpligtelser på den måde kunne komme til at omfatte udviklingslandene (ENB, 2007: 12). Udviklingslandene har typisk svaret igen med beskyldninger om, at de udviklede lande ønskede at »dræbe Kyoto-Protokollen«. Slagsmålet om forhandlingsprocessen kan tolkes som forsøg på at få modparten i »fangernes dilemma« til at vælge strategi først. Når modparten først har valgt strategi, risikerer man nemlig ikke at blive snydt. Parternes adfærd i selve forhandlingerne bekræfter således den tredje hypotese.

Reduktionsforhandlingerne i hårdknude

Samlet støtter den tentative analyse argumentet om, at et kollektivt handlingsproblem gør det vanskeligt at opnå en ambitiøs aftale om reduktion af drivhusgasudledninger. Det skal dog bemærkes, at nogle parter skiller sig positivt ud, særligt Brasilien, Maldiverne, Monaco, Norge, og Sydkorea. Den opstillede teori kan ikke forklare, hvorfor netop disse – i øvrigt meget forskellige – parter skulle være mere fremsynede end andre. Den kan heller ikke forklare, hvorfor USA er særligt modvillig. I stedet må vi stille os tilfredse med, at de øvrige parters forpligtelser og adfærd støtter vores simple teori om, at et kollektivt handlingsproblem er årsagen til hårdknuden i reduktionsforhandlingerne.

Under nogle omstændigheder kan kollektive handlingsproblemer overvindes ved at koble andre emner til forhandlingerne. Dette kaldes i litteraturen »issue linkage« (se f.eks. Tollison og Willet, 1979; Sebenius, 1984; Barrett, 2005: 335ff; Hovi og Skodvin: 131f). I forhandlingerne om Montreal-protokollen, der omhandler reduktion af ozon-nedbrydende gasser, inddrog de udviklede lande således udviklingslandene ved at tilbyde dem økonomisk støtte (Barrett, 2005: 346ff). Kan noget lignende mon lade sig gøre i klimaforhandlingerne? Næste afsnit diskuterer »issue linkage« som løsningsmulighed.

»Issue linkage« som løsning?

Når flere emner eller »issues« diskuteres simultant med henblik på en samlet aftale, er der tale om »issue linkage« (Sebenius, 1983: 188). Fordelen ved at koble »issues« er, at flere parter kan tilfredsstilles på én gang, såfremt parterne tilskrives de forskellige »issues« forskellig værdi⁵ (Sebenius, 1984, 118, se også Tollison og Willet, 1979; Davis, 2004; Hovi og Skodvin, 2008: 131; McKibben, 2010). Hvis UNFCCC-forhandlingerne udgør et marked, udgør de koblede »issues« altså varerne (Sebenius, 1984: 184). Forestiller man sig, at Part A værdsætter »issue« X højt og »issue« Y lavt, mens part B værdsætter »issue« Y højt og »issue« X lavt, kan begge parter stilles bedre, uden at nogen stilles ringere, ved at Part A giver indrømmelser på X og Part B på Y. Der er altså mulighed for *pareto-forbedringer*. Det er hensigtsmæssigt, for som beskrevet ovenfor, vil en part ikke acceptere en aftale, der stiller den ringere. I teorien kan »issue linkage« altså få en ellers modvillig part til at reducere sine drivhusgasudledninger.

Bali Action Plan (UNFCCC, 2007) – den køreplan for COP15-forhandlingerne, som parterne stadig følger – kan betragtes som parternes forsøg på at skabe hensigtsmæssige »issue linkages«. Planen indeholder fem såkaldte »byggesten« for en aftale: 1) En fælles vision for langsigtet samarbejde; 2) Reduktionsmål for udviklede lande og tiltag for udviklingslande; 3) Tilpasning til klimaforandringerne; 4) Udvikling og overførsel af teknologi; 5) Finansiering. Foruden disse »issues« har også måling, rapportering og verificering (MRV) samt udledninger fra skovrydning og skovnedbrydning (REDD(+)) været vigtige »issues« i de seneste års forhandling.

COP15 viste, at kompromiser på tværs af de ovennævnte »issues« faktisk kan løsne hårdknuder. For det første fik løfter om opstartsfinansiering på 30 mia. dollars i 2012 og

langsigtet finansiering på 100 mia. dollars i 2020 adskillige østater og koalitionen af afrikanske lande til at acceptere Copenhagen Accord (IDDRI, 2009). I økonomisk perspektiv udvekslede de sårbare udviklingslande altså den vektor, der er deres største aktiv i forhandlingerne, for finansiering. For det andet accepterede Kina international kontrol med udledninger, hvilket var afgørende for USA (ENB, 2009: 29; Meilstrup, 2010: 185). Til gengæld blev der ikke indgået en ambitiøs aftale om »en fælles vision om langsigtet samarbejde«, som uundgåeligt ville have indebåret kinesiske forpligtelser. For det tredje accepterede Saudi Arabien Copenhagen Accord, men kun efter inklusion af tekst om »ugunstige effekter af tiltag« – et udtryk, der dækker over kompensation for det forventede fald i olieindtægter som følge af en aftale om at begrænse drivhusgasudledninger (Depledge, 2008; Meilstrup, 2010: 236). De tre eksempler illustrerer, hvordan »issue linkage« kan bidrage til at sikre en aftale. Eksemplerne viser imidlertid også, at »issue linkage« kan have u hensigtsmæssige effekter, idet en aftale kan ende med at omhandle MRV og »ugunstige effekter af tiltag« i stedet for »kerneissuet«: Reduktioner.

I sidste ende er forudsætningen for, at »issue linkages« kan føre til en ambitiøs aftale, at de villige parter kan og vil tilbyde de uvillige parter tilstrækkelig kompensation. Problemet i klimaforhandlingerne er, at de parter, der er mest afhængige af reduktioner, kun har få indrømmelser at tilbyde, mens de parter, der har mange indrømmelser at tilbyde, er mindre afhængige af reduktioner. F.eks. rykker Maldivernes forpligtelse om at blive karbonneutral i 2020 langt mindre, end et tilsvarende løfte fra en større udleder ville gøre. En del af forklaringen på hårdknuderne i klimaforhandlingerne er, at geografien vil det således, at de rige parter med høje udledninger hverken ligger tæt på ækvator eller er østater. I forhandlingerne om ozonlaget var situationen den modsatte. Her var de rige parter mest

sårbare (pga. lys hud og hullernes placering ved polerne) (Barrett, 2005: 339). De parter, der var mest afhængige af reduktioner havde således mange indrømmelser at tilbyde de parter, der var mindre afhængige af reduktioner. Forudsætninger for »issue linkage« er altså mindre gunstige i klimaforhandlingerne, end de var i forhandlingerne om ozonlaget.

»Issue linkage« er således en usikker løsningsmulighed. Desværre er den også risikabel, fordi den kan forhindre aftaler på de tilkoblede »issues«. Et af de lovende »issues« i Bali Action Plan er REDD(+), hvor de sårbare udviklingslande netop har indrømmelser at tilbyde, idet de står for hovedparten af den globale skovrydning og skovnedbrydning. På COP15 nåede parterne ganske langt i REDD(+)-forhandlingerne, men en del af den tekst, man nåede frem til, blev aldrig inkluderet i Copenhagen Accord. Siden har flere iagttagere fået en opfattelse af, at koblingen til reduktionsforhandlingerne ligefrem kan blokere for en global aftale om skov. Spørgsmålet er således, om reduktioner er et »issue«, hvorpå der umuligt kan findes en løsning? I så fald er parterne bedre tjent med at forhandle om de øvrige »issues« separat (Sebenius, 1984: 202-3). COP16 i Cancun vil forhåbentlig give svar.

»Issue linkage« er et tveægget sværd

Denne artikels formål var at forklare, hvorfor reduktionsforhandlinger ender i hårdknude og at diskutere »issue linkage« som løsningsmulighed. Med udgangspunkt i simpel økonomisk teori og spilteori fremsattes tre hypoteser om et kollektivt handlingsproblem. Den første hypotese var, at parterne vil påtage sig færre reduktionsforpligtelser end FN's Klimapanel, IPCC, anbefaler. Den anden hypotese var, at parter, der har store gevinster, lave omkostninger og/eller højt indkomstniveau og befolkningstal, vil være tilbøjelige til at påtage sig større reduktionsforpligtelser. Den tredje hypotese var, at parterne vil for-

søge at maksimere modparternes reduktionsforpligtelser og minimere egne reduktionsforpligtelser. Med undtagelse af hypotesen om, at parter med højt indkomstniveau og befolkningstal vil påtage sig større forpligtelser, understøttede en tentativ analyse af parternes adfærd og forpligtelser forventningerne. Nogle parter, især Brasilien, Maldive, Monaco, Norge, og Sydkorea, skiller sig dog ud som mere ambitiøse. Grundigere tests vil være hensigtsmæssige for at sikre en egentlig bekræftelse af hypoteserne.

Med afsæt i det kollektive handlingsproblem diskuterede anden del af artiklen muligheden for at overvinde hårdknuden i reduktionsforhandlingerne ved hjælp af »issue linkages«. Med eksempler fra COP15 blev det vist, hvordan kompromiser på tværs af forhandlingerne om reduktionsforpligtelser, finansiering og MRV kan bidrage til indgåelsen af en overordnet aftale. Det blev imidlertid også vist, at »issue linkages« kan modvirke indgåelsen af aftaler om reduktioner og andre »issues«. »Issue linkage« er altså et tveægget sværd.

Yderligere analyse af »issue linkages« i klimaforhandlingerne vil være et væsentligt empirisk og teoretisk bidrag. Især tre spørgsmål trænger sig på. For det første om »issue linkages« faktisk kan få parter til at skifte strategi, og i så fald hvordan: »... hvorvidt staters strategier faktisk følger (...) »issue linkage« incitamenter er et empirisk spørgsmål, der endnu ikke er blevet testet på stram eller systematisk vis« (oversat af forfatter) (McKibben, 2010: 700). For det andet om »issue linkage« har bidraget til større reduktionsforpligtelser, eller snarere tilladt parterne at undgå reduktionsforpligtelser ved at give indrømmelser på perifere »issues«. For det tredje om parterne vil være bedre tjent med at adskille »issue« i Bali Action Plan og forhandle om dem separat. Risikoen er, at hårdknuden i reduktionsforhandlingerne er umulig at løse, og at »issue linkages« blot

kvæler samarbejdet på andre områder. Hvis hårdknuden i reduktionsforhandlingerne ikke kan løses, bør den i det mindste isoleres.

Noter

1. Gevinsterne ved reduktion (B) består af undgåede klimaforandringer, mens omkostningerne (C) består af de forbigåede fordele ved udlede.
2. Parterne vil have positivt udbytte af reduktioner op til R1, men dette udbytte er ikke et resultat af *forhandlingerne*, men derimod af reduktioner, parterne ville have foretaget under alle omstændigheder.
3. En undtagelse er tilfældet, hvor gevinsterne ved samarbejde er så lave, at det er rationelt for de resterende parter at afbryde samarbejdet, så snart én part bryder aftalen (Barrett, 2005: 210).
4. Disse parter rangerer højest, når købekraftsjusteret indkomst/indbygger og befolkningstal multipliceres (World Bank, 2010).
5. En forudsætning er naturligvis, at udgangssituationen er inefficient, dvs. at parterne ikke allerede har udnyttet enhver mulighed for gensidigt gunstige aftaler (Sebenius, 1983: 188).

Referencer

- Axelrod, Robert (1984), *The Evolution of Cooperation*, Penguin Books.
- Axelrod, Robert og Robert O. Keohane (1985), »Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions«, *World Politics*, 38(1): 226-54.
- Barrett, Scott (2005), *Environment and Statecraft: the Strategy of Environmental Treaty-Making*, Oxford: Oxford University Press.
- Barrett, Scott (2007), *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*, Oxford: Oxford University Press.
- Climate Action Tracker (2010), *Detailed information on individual country pledges for greenhouse gas emissions reductions*, Climate Action Tracker, www.climateactiontracker.org/country.php (01.09.2010)
- Davis, Christina L. (2004), »International Institutions and Issue Linkage: Building Support for Agricultural Trade Liberalization«, *American Political Science Review*, 98(1): 153-69.
- Depledge, Joanna (2008), »Striving for No: Saudi Arabia in the Climate Change Regime«, *Global Environmental Politics*, 8(4): 9-35.

- ENB (2007), »Summary of the Thirteenth Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change and the Third Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol: 3-15 December 2007«, *Earth Negotiations Bulletin*, 12(354), International Institute for Sustainable Development, www.iisd.ca/download/pdf/enb12354e.pdf (10.08.2010).
- ENB (2008a), »Summary of the First Session of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action and the Fifth Session of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol: 31 March-4 April 2008«, *Earth Negotiations Bulletin*, 12(362), International Institute for Sustainable Development, www.iisd.ca/download/pdf/enb12362e.pdf (10.08.2010).
- ENB (2008b), »Summary of the Third Session of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action and the Sixth Session of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol: 21 August-27 August 2008«, *Earth Negotiations Bulletin*, 12(383), International Institute for Sustainable Development, www.iisd.ca/download/pdf/enb12383e.pdf (10.08.2010).
- ENB (2009), »Summary of Copenhagen Climate Change Conference: 7-19 December 2009«, *Earth Negotiations Bulletin*, i *Earth Negotiations Bulletin*, 12(459), International Institute for Sustainable Development. www.iisd.ca/download/pdf/enb12459e.pdf (10.08.2010).
- Hovi, Jon og Ivar Areklett (2004), »Enforcing the Climate Regime: Game Theory and the Marrakesh Accords«, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, (4): 1-26.
- Hovi, Jon og Tora Skodvin (2008), »Which Way to U.S. Climate Cooperation? Issue Linkage versus a U.S.-Based Agreement«, *Review of Policy Research*, 25(2): 129-48.
- IDDRI (2009), *The Copenhagen Accord: What happened? Is it a good deal? Who wins and who loses? What is next?*, Institut du développement durable et des relations internationales, Paris www.iddri.org/Publications/Collections/Idees-pour-le-debat/Id_082009_guerin_wemaere_accord_copenhague.pdf (10.08.2010).
- IPCC (2007a), *Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden og C.E. Hanson, red., Cambridge: Cambridge University Press.
- IPCC (2007b), 13.3.3.3 *Implications of regime stringency: linking goals, participation and timing*, Intergovernmental Panel for Climate Change, http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg3/en/ch13-ens13-3-3-3.html#box-13-7 (10.08.2010).
- McKibben, Heather E. (2010), »Issue characteristics, issue linkage, and states« choice of bargaining strategies in the European Union«, *Journal of European Public Policy*, 17(5): 694-707.
- Meilstrup, Per (2010), *Kampen om Klimaet*, København: People's Press.
- Odell, John S. (2006), *Negotiating Trade. Developing Countries in the WTO and NAFTA*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sebenius, James K. (1984), *Negotiating the Law of the Sea*, Harvard University Press
- Sebenius, James K. (2002), »International Negotiation Analysis« i Victor A. Kremenyuk, red. *International Negotiation – analysis, approaches, issues*, Jossey-Bass, pp. 229-55.
- Snidal, Duncan (2004), »Formal Models of International Politics« i Detlef Sprinz og Yael Wolinsky-Nahmias, red., *Models, Numbers & Cases*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, pp. 227-264.
- Skou Andersen, Mikael (2007), »Samfundsøkonomiske analyser af vedvarende energi: hvad betyder diskontering og oliepris for resultaterne?«, *Økonomi & Politik*, (3): 15-25.
- Tollison, Robert D. og Thomas D. Willet (1979), »An Economic Theory of Mutually Advantageous Issue Linkages in International Negotiations«, *International Organization*, 33(4): 425-49.
- UNFCCC (1992), *United Nations Framework Convention on Climate Change*, United Nations.
- UNFCCC (2007), *Decision -/CP.13. Bali Action Plan*, United Nations Framework Convention for Climate Change, Bonn http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_action.pdf (10.08.2010).
- UNFCCC (2010a), *Appendix I – Quantified economy-wide emissions targets for 2020*, United Nations Framework Convention for Climate Change, Bonn, <http://unfccc.int/home/items/5264.php> (10.08.2010).
- UNFCCC (2010b), *Communications received from Parties in relation to the listing in the chapeau of the Copenhagen Accord*, United Nations Fram-

ework Convention for Climate Change, Bonn, <http://unfccc.int/meetings/items/5276.php> (10.08.2010).

UNFCCC (2010c), *Appendix II – Nationally appropriate mitigation actions of developing country Parties*, United Nations Framework Convention for Climate Change, Bonn, <http://unfccc.int/home/items/5265.php> (10.08.2010).

USCAN (2010), *Who's On Board With The Copenhagen Accord?*, US Climate Action Network, Was-

hington DC, www.usclimatenetwork.org/policy/copenhagen-accord-commitments (01.09.2010).

World Bank (2010), *Gross domestic product 2009, PPP*, World Bank, Washington DC, http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP_PPP.pdf (01.09.2010).

Yamin, Farhana. og Depledge, Joanna (2004). *The International Climate Change Regime. A guide to Rules, Institutions and Procedures*, Cambridge: Cambridge University Press.

Boganmeldelser

Jan Pedersen

Danmarks økonomiske historie 1910-1960

Udg. af Forlaget Multivers. 496 sider, 448 kr.

Med Jan Pedersens nye bog afsluttes det store projekt med udgivelse af en ny økonomisk historie for Danmark til afløsning af Svend Aage Hansens »Økonomisk vækst i Danmark« fra 1972 og 1974. Udover Jan Pedersens har Ole Feldbæk, Ole Hyldtoft og Henrik Christoffersen bidraget til den samlede fremstilling af dansk økonomi fra 1500 til 1999.

Jan Pedersen har valgt at disponere stoffet på en anden måde end Svend Aage Hansen. Bogens kapitel 2 og 4 fremstiller de lange linjer i den økonomiske vækst. Sammen med det afsluttende kapitel 17, der behandler andre mål for velstandsudviklingen end BFI, giver det en god ramme for det efterfølgende. I kapitlerne lægges vægt på at beskrive perioden i et såkaldt egalt perspektiv, og med støtte i nyere forskning argumenterer forfatteren for, at overgangen til 1960'erne næppe var så markant et brud, som Svend Aage Hansen og andre tidligere har betonet.

Det virker umiddelbart velbegrunder at knytte udviklingen i 1950'erne tættere til 1960'erne, og at se 1910-1940 som en periode, der i højere grad var præget af ideerne fra før 1910. Men det er vanskeligt at følge forfatteren, når han i kapitel 4 stadfæster bruddet til første halvdel af 1940'erne. Ressourcetilgangen under krigen og i de umiddelbare efterkrigsår var så specielle, at det ikke er

meningsfuldt at sammenkæde perioden med de efterfølgende årtier. Årene omkring 2. verdenskrig forstås antagelig bedst som en abnorm periode, hvor de almindelige vækstforklaringer har begrænset værdi. Det synes også at være denne opfattelse, som forfatteren har bygget på i den resterende del af bogen, hvor der ikke kan hentes megen støtte for tesen om, at der kom et brud under krigen.

I de efterfølgende ni kapitler giver bogen efter et indledende overblik over dansk udenrigshandel en indgående behandling af de enkelte sektors udvikling. Der er indenfor de seneste årtier kommet en omfattende forskning om teknologiudviklingen indenfor dansk erhvervsliv, og det udnyttes glimrende i gennemgangen af landbruget og ikke mindst af industrien. Selv om fremstillingen er omfattende, er det dog ikke alle perioder, der bliver dækket lige tæt. Det er således noget af en tilsnigelse, at bogen dækker tiden fra 1910, for omtalen af det første årti, og det gælder til en vis grad også 1920'erne, er ofte ret sparsom i de enkelte kapitler om erhvervssektorerne. Det er sådan set først i gennemgangen af arbejdsmarkedet i kapitel 13, at der kommer balance i beskrivelsen af de enkelte tidsafsnit. Forfatteren er dog delvist undskyldt, fordi mulighederne for at underbygge fremstillingen med data og nyere forskningsresultater er mere begrænsede for de første årtier. Men det er ærgerligt, og man må håbe, at økonomisk historikere fremover vil interessere sig mere for perioden 1901-1927, der på mange områder forekommer at være mere interessant og end 1930'erne.

Først i bogens kapitler 14-16 giver Jan Pedersen en oversigt over udviklingen i den økonomiske politik. De tre kapitler, der dækker perioderne før, under og efter 2. verdenskrig, giver et godt overblik over ændringer i politikernes holdning til de forskellige økonomisk politiske instrumenter og ikke mindst til de begrænsninger, som lagde rammerne for den økonomiske politik. Det er uomtvisteligt, at det keynesianske teoretiske nybrud med tiden fik indflydelse på synet på makroøkonomisk politik – selv i Danmark. Men det er at forsimple årsagssammenhængen for meget, når forfatteren ligefrem gør Keynes til det centrale omdrejningspunkt for enhver ændring i synet på den økonomiske politik. Det er rigtigt, at konjunkturreguleringen fik en ny ikklædning, men det egentlige radikale skift kom vel primært på det mikroøkonomiske område med det offentliges voksende indgreb i allokering og fordeling. Ideen om, at det var muligt og nødvendigt at finjustere markedsmekanismen med skyldig respekt for markedets funktionsmåde, har ikke noget at gøre med keynesianismen. Det var en opfattelse, som længe havde været undervejs, og hvor de centrale økonomiske tænkere vel snarere var Pareto og Pigou. I en dansk sammenhæng rækker ideerne helt tilbage til erfaringerne fra 1. verdenskrig og ikke mindst økonomer som L.V. Birck.

De tre kapitler om den økonomiske politik kan med fordel læses, inden man går i gang med kapitlerne om de enkelte erhvervssektorer, fordi de giver et godt grundlag for at forstå rammebetingelserne i de enkelte delperioder. Hvis man læser kapitlerne i rækkefølge, kan det godt være svært at fastholde overblikket over en bestemt periode. Eksempelvis behandler Jan Pedersen de danske valutaproblemer i slutningen af 1940'erne både i kapitel 4 i en generel diskussion af valutakursregimer og i de efterfølgende kapitler set ud fra landbruget og de andre erhvervs synsvinkel. Men det er først i kapitel 16, at læserne præsenteres for de grundlæggende problemer

for Storbritannien ved at give Danmark fri adgang til det britiske marked.

Sammenlignet med Svend Aage Hansen anvender Jan Pedersen betydelig mere plads på perioden. I den gamle fremstilling fyldte årene 1910-1960 160 sider, mens den ny udgave bruger 450 sider. Det er ikke kun udtryk for, at Jan Pedersen går mere grundigt til værks, men skyldes også, at formålet med fremstillingen er et helt andet og bredere. Forfatteren har ønsket, at den danske udvikling skal ses i et internationalt perspektiv. Derfor er der omfattende gennemgange af, hvordan nyere international økonomisk forskning kan anvendes til at belyse den danske udvikling. Det er utvivlsomt en af bogens store styrker, at læseren hele tiden kan orientere sig om, hvorvidt en specifik dansk begivenhed kan findes parallelt i andre lande, eller om den er helt unik for Danmark.

Jan Pedersen har desuden ønsket, at der i fremstillingen skal være indlejret et mindre introducerende kompendium til samtlige økonomiske teorier, som anvendes til fortolkning af den økonomiske udvikling. Ideen er sympatisk, fordi bogen ikke mindst henvender sig til historiestuderende, men det er unægtelig med til at bryde kontinuiteten i fremstillingen, og placeringen virker også ind imellem noget anstrengt. Eksempelvis virker det søgt at give en længere gennemgang af det dobbelte bogholderis princip og historie i kapitlet om arbejdsmarkedet, blot fordi den voksende funktionærstand omtales her. Tilmed forholder bogen sig tavs om væksten i antallet af regnskabsmedarbejdere i den behandlede periode. Man kunne have ønsket sig, at forfatteren i højere grad havde skelet til strukturen i amerikanske lærebøger. Frem for at skrive et fortløbende tekst, kunne stoffet med fordel være struktureret på flere niveauer, hvor de teoretiske oversigter er samlet i særlige tekstbokse eller i appendiks bagerst i bogen.

Da det er en meget lang fremstilling, er det måske næsten for meget at overveje om der er ting, der mangler i fremstillingen. Men når fremstillingen lægger så meget vægt på det jævnt fremadskridende, ja næsten begivenhedsløse forløb, så kunne man godt have forventet, at der var større fokus på periodens tre markante brud i vækstforløbet. Det drejer sig om de to verdenskrige og om integrationen af Sønderjylland i den danske økonomi. Den sidste begivenhed glimrer helt ved sit fravær bortset fra en kort omtale af elforsyningen i kapitel 11. Men alt i alt er den foreliggende bog meget anbefalelsesværdig, og den vil uden tvivl komme til at stå som standardreferencen om dansk økonomisk udvikling i første halvdel af det 20de århundrede.

lektor, dr.polit. Niels-Henrik Topp
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

På fortidens vegne

Christian S. Nissen. (red.) 2009

På ministerens vegne

– *At styre og lede i statens tjeneste*

Handelshøjskolens Forlag, København. Pris:
475 kroner, 333 sider

Eftertanke. Hvad sker der, når man lader seks tidligere topchefer i det offentlige skrive en bog om ledelse? Man kunne frygte en del eftertionaliseringer eller lange udredninger om forfatterens genvordigheder, men disse »alt-for-menneskelige« udskejelser er ikke fremherskende. Snarere tværtimod. Bogen giver en sober indføring i den nyere Danmarkshistorie politisk-administrative udvikling. Dog hæves enkelte pegefingre. I spørgsmålsform: Er retssikkerheden trådt under fode med indgribende terrorlove? Er markedsførelsen af den offentlige sektor gået for vidt? Er embedsmændene blevet politiserende? Men alt sammen i et afdæmpet toneleje,

der ikke lader tvivl om, at forfatterne selv er vokset op som embedsmænd.

Christian S. Nissen har redigeret bogen, der hedder på »Ministerens Vegne.« Udover ham selv bidrager et par prominente stemmer fra forvaltningens fortid: Hans Henrik Brydensholt, Jens Kampmann, Poul Ottosen, Ole Zacchi og Inge Tygesen.

Over mere end 300 sider hudfletter de udviklingen på Slotsholmen siden Anden verdenskrig og reflekterer over deres ledelsesmæssige erfaringer. Når denne bog er bedst, er det som at sidde til et middagsselskab med de tungeste drenge og piger fra en svunden tid på Slotsholmen. Der fortælles om dengang man måtte stå skoleret hos sin chef i Justitsministeriet og skulle finde hoved og hale i de anale arbejdsgange. Eller hvordan uniformeringen i det nyoprettede Miljøministerium bestod af t-shirt og jeans, alt imens man blev mobbet med udtryk som – kratlusker – af de mere asfaltbegejstrede dele af centraladministrationen.

Bogen udspiller sig i krydsfeltet mellem faggrene som jura, økonomi og politologi. Mens genren flagrer mellem forskellige udtryk: Journalistisk rytme, akademisk docering og selvbiografiens sanselighed. Imidlertid fremstår bogen temmelig helstøbt, når man tager i betragtning, at hele seks forfatters livsbaner skal sammensmeltes.

Der er to dele i bogen. Første del handler om »De lange udviklingslinjer«, og de fremstår desværre meget lange. Anden del af bogen beskriver »Fem ledelsesopgaver, set fra chefstolen«, og de fremstår desværre meget korte. Denne inddeling af bogen flugter ikke helt med bogens intention. På første side skriver forfatterne, at deres opdrag fra forlaget og formålet med bogen har været at zoome ind på deres ledelseserfaringer og udskabe de vigtigste læresætninger. Men vi skal hen på side 241 i en bog på 333 sider, før det begyn-

der at smage af ledelse og strategi set fra chefens hjørnekontor.

Den første del af bogen er ikke uinteressant. Langt fra. Men det er lidt svært at se, at forfatterne leverer godbidder til læseren, som ikke er skrevet ganske kompetent i andre værker. I den anden del af bogen er der til gengæld mange interessante personlige beretninger og vurderinger. Poul Ottosens (som også bliver kaldt Ottesen i bogen.) nøgterne beskrivelse af Landbrugsministeriets dannelses. Og Inge Thygesens interessante udlægning af Undervisningsministeriets paradigmeskifte i 1980'erne. Eller de levende fortællinger om Rigshospitalet, Statsfængslet i Ringe og Miljøstyrelsen.

Alt i alt er bogen god og behagelig læsning. Især til unge fuldmægtige og folk, der gerne vil have et indblik i livet på Slotsholmen, er der mange veldrejede passager. Men typisk for den gode embedsmand bliver forspillet i bogen lidt for langt. Vi skal have det hele med, før vi kommer til akten. Vi skal høre om gamle travere som Erik Ib Schmidt og psykopatklubben. Medialisering. Europæisering. Modernisering. Det store stykke Finansministerium og New Public Management. Vi skal vende enhver sten. Og lidt til. Alligevel er bogen værd at læse. Den giver – når den folder sig ud – et personligt blik på centraladministrationens udvikling. Eller som det mundret bliver formuleret af forfatterne i en grundig, grundig – under, undertitel til bogen: »*Bidrag til fortællingen om styring og ledelse i statens departementer, styrelser og institutioner i sidste halvdel af det 20. århundrede.*«

Sigge Winther Nielsen
PhD-studerende
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Kaj Ørnfeldt Clausen (2010)

Dansk Industriledelse. Udviklingstendenser og systemskift gennem det 20. århundrede
København, Handelshøjskolens Forlag, 215 sider, kr. 325,-.

Bogen om dansk industriledelse er udgivet af CAMS (Center for Applied Market Science) i en større skriferække om erfaringer fra offentlig og privat ledelse i Danmark, og tidligere ledere har således bidraget med mange andre personlige erfaringer i denne serie. Ledelsesforskning er da også et ganske bredt emne, der både internationalt og nationalt er sammensat af videnskab, snusfornuft og diverse modeluner. Denne bog er da heller ingen undtagelse, da den i større eller mindre omfang indeholder disse ingredienser.

Forfatteren har rige erfaringer med ledelse fra flere store virksomheder. Vi hører om den praktiske ledelse i De forenede Papirfabrikker, Rynkeby Mosteri, Vingaarden, Nordisk Kabel- og Trådfabrikker samt Nordisk Fjer. Disse erfaringer er nogle årtier gamle og dækker således 60erne, 70erne og 80erne. Udvalget af virksomheder er altså bestemt af, hvor forfatteren har haft sin gang og har personlige erfaringer med ledelse. Der er branchemæssigt tale om et relativt bredt udvalg af virksomheder, og i og med bogen omhandler forskellige brancher, kunne man forvente, at der blev foretaget lidt systematiske sammenligninger på tværs af brancher og virksomhedstyper. Dette er dog desværre ikke tilfældet. Man fornemmer dog klart, at tidsånden har sat sit præg på ledelsesforholdene, men fremstillingen lever ikke rigtigt op til undertitlen om »udviklingstendenser og systemskift gennem det 20. århundrede«.

Rent genre-mæssigt er bogen en blandet landhandel. Der er et element af selvbiografi, hvor forfatteren på det helt personlige plan beretter om sin egen professionelle historie i dansk erhvervsliv, hvor barndom, ungdom, uddannelse og læreår gennemgås, ligesom li-

vet som mere moden erhvervsmand belyses. Det er her bogen er mest vedkommende og udfolder sig på sine egne præmisser og med sin egen dynamik. Den er klart mest farverig i bogens længste kapitel om Nordisk Fjer, hvor virksomhedens storhed og fald belyses med særlig vægt på de besynderlige ledelsesforhold og det mystiske hierarki i ledelsen. Som folk med lidt erhvervshistorisk kunnen fra de sidste årtier er bekendt med, endte historien med, at direktøren dramatisk nok endte med at tage sit eget liv.

Der er samtidig tilløb til en slags lærebog, da forfatteren søger at behandle forskellige ledelsesteorier og deres anvendelse i danske virksomheder i den udvalgte periode. Undervejs forsøger Clausen også at kommentere lidt på, hvilke ledelsesteorier og – værktøjer, der blev bragt i anvendelse i de konkrete virksomheder på daværende tidspunkter. Men øvelsen er ikke for alvor gennemført. Det bliver til lidt tynde og spredte vurderinger ved slutningen af de fleste kapitler, isprængt mere pragmatiske overvejelser fra det daglige arbejde, men der er afsat for lidt plads til disse overvejelser, og der mangler samling på tingene.

Selv om Clausen interesserer sig meget for ledelsesteori og har undervist på feltet, er det helt klart, erhvervsmanden der taler. Den mere teoriorienterede del af opgaven kunne med fordel være overladt til en professionel forsker og være behandlet i en anden fremstilling, der mere svarede til nærværende bogs titel. Forfatteren er selv inde på, at ledelsesteori sent introduceres med nogen effekt i dansk erhvervsliv, og netop derfor kan man også stille sig tvivlende over for, om det giver mening at koble bestemte historiske erfaringer med de – ofte amerikanske – teorier, der manifesterede sig dengang. Erfaringerne vidner klart om, at mange spørgsmål blev grebet helt praktisk an og uden skelen til den ene eller anden teori, der i bedste fald ofte var et alibi for bestemte tiltag. Anvendelse af teore-

tisk inspiration skimtes dog over de længere stræk og på et mere overordnet niveau, hvor alt fra optimeringen af produktionsindsatsen til de mere bløde ledelsesformer har vundet fodfæste. Det er noget, vi ofte bryster os af i Danmark som særligt danske kvaliteter, men som forfatteren tydeligt viser, er det er kun resultater, der er vundet i en ofte konfliktfuld proces.

Karsten Ronit
Lektor, Ph.D.
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

**Lene Dalsgaard og Henning Jørgensen
(2010)**

Kvaliteten der blev væk. Kvalitetsreform og modernisering af den offentlige sektor
Frydenlund, 224 s., 199 kr.

Lene Dalsgaard og Henning Jørgensen har skrevet en debatbog om kvalitet i den offentlige sektor. Anledningen er regeringens kvalitetsreform, som ifølge forfatterne ikke ser ud til at ville bidrage synderligt til kvalitet i den offentlige sektor. Tværtimod fortsætter den en reformlinje inspireret af New Public Management, som de ser som undergravende for den offentlige sektors kvalitet. I bogen udfoldes kritikken af New Public Management og effektivitets- og brugerorienterede begreber om kvalitet i den offentlige sektor. I stedet udvikles ideen om, at den offentlige sektor har en særlig kvalitet eller egenart, som trues af New Public Management og importen af styringsmodeller fra den private sektor. Ifølge forfatterne bør en egentlig kvalitetsreform handle om at besinde sig på *kvaliteten af* – eller det særlige ved – den offentlige sektor snarere end om at udvikle nye NPM-inspirerede metoder til at måle *kvalitet* i den offentlige sektor.

Forfatterne er henholdsvis lektor i kommunal politik og forvaltning og professor i politolo-

gi med særlig henblik på offentlig forvaltning ved Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning på Aalborg Universitet. De er begge tilknyttet CARMA, Center for Arbejdsmarkedsforskning.

I bogen har de sat sig for at vurdere baggrunden for kvalitetsreformen og se på de foreløbige resultater. Det står dog meget hurtigt klart, at de vurderer kvalitetsreformen som et af de nyeste skud på stammen i en række af moderniseringsreformer baseret på New Public Management, og at de forventer, at resultatet vil være forringelser snarere end forbedringer af den offentlige sektors kvalitet, selv om de enkelte steder åbner op for, at reformens opmærksomhed på de offentligt ansatte kunne føre noget positivt med sig, hvis viljen og finansieringen var der.

Bogen skal således være med til at lægge det analytiske grundlag for »modstrategier til den igangværende NPM-modernisering af det offentlige« (s.11). Målgruppen er offentligt ansatte og decentrale ledere men også politikere, kommentatorer og andre med interesse for en velfungerende offentlig sektor. Bogen leverer ikke ny viden om kvalitetsreformen, det være sig policy processen, implementeringen eller resultaterne. Den leverer for så vidt heller ikke ny viden om modernisering i den offentlige sektor eller konsekvenser for kvaliteten. Det, bogen leverer, er ifølge forfatterne selv; »en oversigt og en almen problemrejsning« (ibid).

Problemet, som Dalsgaard og Jørgensen rejser, er den indflydelse New Public Management har fået på den danske offentlige sektor siden det første moderniseringsprogram blev præsenteret i 1983. De mener, at den moderne forvaltningspolitik betydningsfuld for indholdet og værdierne i den offentlige politik har fået for lidt opmærksomhed.

New Public Management har ifølge forfatterne sat effektivitet og »management« i stedet

for klassiske offentlige hensyn som faglighed, juridisk ligebehandling og professionel etik. Kontraktstyring og resultatmålinger har institutionaliseret mistilliden til de offentlige ansatte og deres motiver og giver dem tilskyndelser til at fokusere på målepunkter frem for på adækvat dækning af behov. Målinger af brugertilfredshed omdefinierer borgerne til »barnagtige« forbrugere, som vurderer det offentlige ud fra egne individuelle ønsker frem for dets evne til at varetage fællesskabets interesser og dække socialt definerede behov. Målstyring medfører, at politikerne mister indflydelse og viden om de processer, hvor politikken bliver til virkelighed hos borgerne. Resultatet er en ny magtkoncentration hos forvaltningslederne og en centralisering af den politiske styring. Men frem for alt betyder det nye fokus på den økonomiske bundlinje, at værdigrundlaget i den offentlige sektor er i fare.

Det særlige værdigrundlag i den offentlige sektor – den offentlige etos – har en central plads i bogen om kvalitetsreformen. Den særlige etos beskrives ud fra demokratiforestillinger og velfærdsstatslige forestillinger, som knyttes tæt sammen. De velfærdsstatslige forestillinger tager udgangspunkt i placeringen af den danske velfærdsstat som en *universel velfærdsstat*. Dette begreb defineres med udgangspunkt i litteraturen om velfærdsmodeller, som bygger videre på Esping-Andersens typologisering fra 1990. Forfatterne gør dog ikke meget ud af at forklare, hvor de har deres typologi og karakterisering af de enkelte velfærdsmodeller fra. De gør en del ud af at forklare det politiske indhold i de liberale og konservative velfærdsmodeller, hvorimod den tredje model, som ifølge Esping-Andersen er et resultat af Socialdemokratiets stærke indflydelse i de skandinaviske lande, blot betegnes som universel. Der gøres ikke klart rede for, at det universelle gælder borgernes ret til ydelser – ikke gyldigheden som model for en velfærdsstat.

Det er således svært at ryste det indtryk af sig, at i hvert fald dele af den offentlige etos, som udfoldes i et helt kapitel, har en særlig politisk farve ovre i den røde ende af skalaen. Det er fair at have en mening om moderniseringens betydning for en socialdemokratisk vision om velfærdsstaten i en debatbog. Men det er vel også fair nok, at de magthavende politikere har andre idéer og værdier, de gerne vil præge den offentlige sektor med.

Forfatterne har givetvis ret i, at brugernes tilfredshed med den offentlige service har fået en mere fremtrædende plads i den politiske retorik i forhold til det offentliges dækning af socialt definerede behov. De har måske også ret i, at de lokale politikere ligesom de fagprofessionelle oplever et pres mod deres rolle og råderum. Men det er svært at genkende det generelle billede af, at bureaukratiske dyder som retssikkerhed og ensartede servicestandarder er kommet til at fylde mindre som følge af New Public Management.

Om det er New Public Management eller den borgerlige regerings brug af paradigmet, der for alvor rykker på værdierne og magtfordelingen i den offentlige sektor i disse år, kan man diskutere. Undertegnede er ikke overbevist og finder, at et godt svar ville kræve den type detaljerede analyser, som det ikke er bogens ambition at præsentere.

Alt i alt rejser bogen mange væsentlige problemstillinger, som fortjener videre forskning. Det er jo også dens ambition. Forfatterne har også mange interessante pointer, om end man mange steder godt kunne savne mere eksplicit dokumentation for deres udsagn om virkningerne af diverse reformelementer. Frem for alt kunne undertegnede godt savne en større grad af nysgerrighed overfor konkrete moderniseringstiltag, deres politiske kontekst og nogle gange tvetydige og paradoksale indhold. Forfatterne maler med en bred pensel og har mange svar parat til de offentligt ansatte og alle os andre. Pointerne

gentages mange gange gennem bogen, og stilen befinder sig et eller andet sted mellem det debatterende, rådgivende og akademisk undersøgende og dokumenterende på en måde, som er svært at få hold på.

Bogen kan anbefales til deltagere i den offentlige debat, der savner alternative visioner om kvalitet i den offentlige sektor. På nogle områder giver bogen også brugbare oversigter, f.eks. over forskellige typer af nye kontrol- og styreformer og over forskellige forståelser af professionalisme. Derimod skal man ikke forvente at finde ny forskningsbaseret viden om kvalitetsreformen.

Eva Moll Sørensen
PhD-stipendiat
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Harald Grimen og Lars Inge Terum, red. (2009)

»Evidensbasert profesjonsutøvelse«
Abstrakt forlag, 227 sider. Pris: 335 norske kroner.

»Evidensbasert profesjonsutøvelse« er en god bog at læse, hvis du er interesseret i evidensbevægelsen generelt eller i problemstillinger angående evidensbaseret praksis i velfærdsservices specifikt. Bogen tager udgangspunkt i forskellige felter som sundheds-, uddannelses- og socialsektoren, hvorfor de beskrevne fordele og ulemper ved evidensbaseret praksis bliver mere konkrete og debatten beriget.

Evidens betyder bevis eller belæg. Evidensbaseret praksis betyder således, at praksis i de offentlige organisationer skal anvende den viden, der er mest evidens for har den ønskede virkning. Flere af bidragene tager udgangspunkt i følgende definition »evidence based practice is the integration of the best research evidence with clinical expertise and

patient preference and values«. Der findes altså *produktion* af evidens, dvs. forskning/viden, der findes *anvendelsen* af den producerede evidens og enkelte af bogens kapitler peger på, at der også findes evidensafledt *styring*.

Hvad angår *produktionen* af evidens kan evidens her betragtes som en standard for videnproduktion. Institutioner som »The Cochrane Collaboration« og »Campbell Collaboration« arbejder ud fra en rangering af forskellige produktionstyper og er således standardsættere indenfor produktion af evidens. Rangordningen af produktionstyper betegnes evidenshierarkiet. Et hierarki over vidensproduktion vil jo være til større fordel for nogle producenter end andre, og derfor er det ikke overraskende, at der er uenighed om, hvilken viden der er den bedste, og hvem der skal afgøre det.

Det er faggrupper som læger, sygeplejersker, socialrådgivere, pædagoger og lignende, der skal *anvende* den producerede evidens. I dansk og nordisk kontekst er det altså primært offentlig ansatte, hvis praksis skal evidensbaseres. Ifølge bogens redaktører er evidensbaseringen af praksis blevet betragtet som løsning på den offentlige sektors problemer så som udgiftsstigning, ineffektivitet og manglende vidensgrundlag for aktiviteterne. Med andre ord – endnu – et universalmiddel. Bogens ene redaktør Grimen omtaler evidensbevægelsen som et moderne oplysningsprojekt. Forhåbningen til evidensbaserings syns da også ganske rigtigt at være, at hvis bare de professionelle kendte den bedste viden, så ville den offentlige sektor levere bedre kvalitet. Formålet er med bogens egne ord at sprænge professionsrammen og diskutere problemstillingerne angående evidensbaserings af praksis på tværs af professioner frem for udelukkende internt i fx lægekredse samt at pege på de politiske komplikationer af evidensbaseret professionsudøvelse, som ændrede magt- og værdistrukturer, der eventuelt

vil følge cementeringen af evidensbaseret praksis i den offentlige sektor.

Bogen er en antologi og består af otte forskellige bidrag samt et indledende og afsluttende kapitel forfattet af bogens redaktører. I Hansen og Riepers bidrag (kapitel 2) gennemgås evidensbevægelsens udvikling og organisering. Kapitlet indeholder tillige en typologi over forskellige evidensstænkninger. De øvrige bidrag indeholder ligeledes hver deres korte introduktion til evidensbevægelsens historie og bærende organisationer. Gentagelserne gør dog ikke noget, tværtimod bidrager det til et nuanceret billede af udviklingsfaktorer samt af de toneangivende organisationers rolle og opgave.

Sidst i bogen er bidragsydernes forskellig uddannelsesmæssige baggrund listet. Disse forskelle – tilfældigt eller ej – afspejler sig i deres holdning til evidensbaseret praksis. Yderpolerne udgøres af på den ene side Konnerup, der er økonom og nærmest fundamentalistisk i sin lovprisning af evidenshierarkiet og den totale hyldest af statistisk bevist sammenhænge. Som den anden yderpol har vi bidraget fra Ekeland, der er psykolog og meget kritisk overfor relevansen af evidenshierarkiet. De mest pragmatiske bidrag er forfattet af henholdsvis Bjørndal og Vandvik, der begge er uddannede læger. De forholder sig mere pragmatisk til evidenshierarkiet og diskuterer, hvor evidens er relevant at inddrage. De fleste af bidragene kan betragtes som partsindlæg, idet forfatterens profession er berørt af kravet om evidensbaserings eller er tilknyttet organisationer med klare interesser – fx er Konnerup forhenværende direktør i Nordic Campbell.

Uenigheden bidragene imellem kan dog også skyldes, at det enkelte bidrag primært forholder sig til enten produktion eller anvendelse af evidens uden at gøre dette eksplicit. Som Ekeland i sit bidrag påpeger, er der mange forhåbninger til evidensbaseret praksis og

uenighederne kan også tilskrives den konflikt, der eksisterer mellem forhåbninger og realiteter. Altså uenighed om, hvilke problemer evidensbaseret praksis eventuelt kan være løsning på.

I Ramsdals bidrag (kapitel 9) behandles sammenhængen mellem evidens som produkt og den organisatoriske sammenhæng, hvori den skal anvendes. Ramsdal peger på, at forudsætningen for at omsætte den forskningsbaserede viden til praksis er, at den standardiseres og formuleres som procedurer for adfærd. Mere om denne sammenhæng senere. Bogen skriver sig ind i markarbejder-litteraturen og behandler blandt andet professionernes skøns-mæssige råderum – og hvordan det spiller sammen med kravet om evidensbaseret praksis. En af debatterne omkring evidensbaseringen af praksis drejer sig om frygten for, at det vil medføre mindre skøns-mæssigt råderum for markarbejderen. I det afsluttende kapitel bliver det klart, at forfatteren opererer med et omfattende skønsbegreb, der betyder frihed for markarbejderen til både at definere problem og løsning. Da offentlig ansatte som hovedregel er underlagt et hav af regler, skyldes indskrænkning af et stort skøns-mæssigt råderum jo så absolut ikke kun evidensbaseret praksis.

Det ville have styrket bogens sammenhængskraft, hvis samtlige bidrag havde forholdt sig til typologierne over evidenstænkning fra kapitel 2, i mangel af dette kan man have dem i baghovedet, når man læser bogens forskellige bidrag. Det er svært at sige noget samlet om bogen, da der er tale om en antologi bestående af 10 forskellige kapitler med hver deres dagsorden. Jeg vil alligevel slutte af med en tværgående kommentar om *anvendelsen* af evidens, vel vidende at min kritik gør nogle af bidragene uret.

Evidensbaseret praksis forudsætter, at den enkelte professionelle i sit valg af behandling/tilbud til klienten skal bygge på den bed-

ste viden. Herved er vi tilbage ved skønsudøvelsen. I den forbindelse er der tre forhold, som bogen efter min mening burde have behandlet mere indgående. For det første dét, der skal være evidens om. I flere af bidragene antages det, at de indsatser, den professionelle kan vælge imellem, er standardiserede. Det er en rimelig antagelse ifht. medikamenter, men er det rimeligt at antage, at andre typer af behandling eller indsatser er så entydige? For det andet fremstår det til tider som om, at det eneste der forhindrer evidensbaseret professionsudøvelse er den enkelte professionelle, der ikke anvender dét, der er den bedste viden på området. Jf. pointen ovenfor er offentligt ansatte underlagt mange begrænsninger, og de er ikke nødvendigvis ansat til at »hjælpe klienten til bedre livskvalitet« (s.103). Selv hvis der eksisterer viden, der er handlingsanvisende, er det ikke sikkert indsatsen findes på hylden (af økonomiske, geografiske eller andre årsager). Dette leder frem til det tredje punkt, nemlig de myndighedsopgaver, som varetages af professionerne i offentlige organisationer. Kan man lade myndighedsbeslutninger være evidensbaseret? Det spørgsmål kunne godt have fortjent noget mere plads end en fodnote i det afsluttende kapitel.

Efter endt læsning sidder man tilbage og fundrer over, hvorvidt debatterne om evidensbaseret afspejler genuine uenigheder relateret til evidens, eller om uenighederne er gamle stridigheder, der har fundet en ny slagmark. Hvad enten der er tale om en ny eller igangværende kamp, overbeviser bogen læseren om, at kampen er vigtig og gør læseren interesseret i at følge slagets udvikling.

Matilde Høybye-Mortensen
ph.d.-stipendiat
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

John Storm Pedersen (2010)

Reformerne i den offentlige sektor – skab seks plusser

København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 292 sider, Kr. 450, medlemspris kr. 360

I gennem de seneste år er der gennemført rigtig mange reformer i den offentlige sektor, så mange reformer at man ifølge John Storm Pedersen ligefrem kan tale om en reformtrængsel. Med bogen »*Reformerne i den offentlige sektor – skab seks plusser*« ønsker John Storm Pedersen derfor at præsentere reformerne og besvare følgende tre spørgsmål:

1. Reformernes konsekvenser for produktionen og leveringen af velfærdsydelserne til borgerne?
2. Drivkraften bag – årsagen til – reformerne og nogle konsekvenser heraf?
3. De væsentligste udfordringer, som reformerne skaber for de offentlige ledere, og ledernes muligheder for at håndtere disse?

Bogens overordnede formål opfyldes ifølge forfatteren ved at besvare 12 underspørgsmål, der spænder fra: Hvilke præmisser er lagt til grund for reformerne, og holder disse? Hvilke konsekvenser har reformerne for produktionen af velfærdsydelserne? Afspejler reformerne et markedøkonomisk eller et planøkonomisk rationale? Vil reformerne øge eller mindske sammenfletningen af politik, drift og administration i den offentlige sektor?

Disse mange spørgsmål udvides løbende i bogen med yderligere undersøgelsesspørgsmål. Det bliver alt i alt til rigtig mange og meget omfattende spørgsmål, som forfatteren ønsker at give svar på i bogens 12 kapitler. Der er her ikke plads til kritiske og udtømmende kommentarer til hvert af kapitlerne, hvorfor kun de væsentligste præsenteres.

Bogen er struktureret således, at de mange reformer der er gennemført de seneste år præsenteres i kapitel 2-6, ligesom reformernes krav til og konsekvenser for produktionen og leveringen af velfærdsydelserne til borgerne analyseres. I disse kapitler besvares dermed det første af de tre overordnede spørgsmål.

I kapitel 2-5 analyseres så forskellige reformer som: NPM-reformer (kapitel 2), Strukturreformen (Kapitel 3), Kvalitetsreformen (Kapitel 4), *De øvrige reformer* (der består af 1. økonomiske reformer (Skattestoppet, Skattereformen, Omkostningsreformen og udligningsreformen), 2. Politi- og retsreformer (Politireformen, Domstolsreformen og Statsamtsreformen), 3. Uddannelsesreformer (Gymnasiereformen, Universitetsreformen og Professionshøjskolereformen) og 4. modelreformer (Velfærdsreformen og Globaliseringsreformen) (Kapitel 5).

I kapitel 6 fokuseres der på reformernes muligheder for at øge den offentlige sektors innovationsniveau. Grundpræmissen i de mange reformer er, at der er mange uudnyttede ressourcer i den offentlige sektor, som reformerne skal aktivere. Hovedspørgsmålet i kapitel 6 bliver derfor, hvorvidt denne præmis er korrekt?

Hovedargumentet i kapitlerne 2-6 er, at det overordnede politiske mål for reformerne er, at de skal bidrage til at gøre det muligt for – og få den offentlige sektor til – at skabe 6 plusser i den offentlige sektor, ved at øge:

1. Den driftøkonomiske effektivitet
2. Mængden af producerede og leverede velfærdsydelser til borgerne
3. Velfærdsydelsernes faglige kvalitet
4. Velfærdsydelsernes tilpasning til de enkelte borgere som brugere
5. Den demokratiske kontrol med produktionen og leveringen af velfærdsydelserne
6. Innovationsniveauet

Gennemførelsen af reformerne skal med andre ord sikre, at der produceres flere og bedre velfærdsydelser for de samme skattekrøner.

I kapitel 7 sættes fokus på det andet overordnede spørgsmål – hvad der er drivkraften bag reformerne? Hovedargumentet i kapitlet er, at spaltningen af borgerne i henholdsvis brugere og skatteydere er drivkraften bag reformerne og en effektiv udnyttelse af ressourcerne i den offentlige sektor. Ved spaltningen skabes en kronisk ubalance mellem borgernes ønsker/krav til den offentlige sektors velfærdsydelser som brugere og borgernes villighed til som skatteydere at betale fuldt ud for indfrielsen af ønsker/krav. Denne ubalance betyder, at borgerne kræver af politikerne, at de løbende designer, udvikler og gennemfører reformer, der kan forvandle ubalancen til balance. Argumentet om spaltningen af borgerne i henholdsvis brugere og skatteydere som drivkraften bag 15 så forskellige reformer synes en anelse for simpelt. I en tidligere artikel har John Storm Pedersen (2010) dog også pointeret, at der er mange årsager til de seneste års reformer, og at spaltningen af borgerne i brugere og skatteydere blot er én forklaring. En konklusion, der forekommer mere nuanceret og plausibel.

I anden del af bogen analyseres og diskuteres det tredje og sidste af hovedspørgsmålene – hvori består de væsentligste udfordringer, som reformerne skaber for de offentlige ledere, og hvordan kan lederne håndtere disse? Svaret på dette spørgsmål er, at for at skabe de seks omtalte plusser må lederne udvikle og indføre et nyt koncept for produktionen og leveringen af velfærdsydelserne til borgerne. Kravet til konceptet er, at det kan 1) trække produktionen af kerneydelserne i retningen af en moderne serviceproduktion, 2) trække produktionen af ikke-kerneydelser i retningen af en klassisk industriproduktion, 3) øge innovationsniveauet og 4) gøre produktionen af velfærdsydelserne mere åben og dialogori-

enteret i forhold til borgerne og interessegrupper.

For at håndtere dette koncept må lederne udvikle en organisationstype, der på én og samme tid består af en (fag)professionel serviceorganisation, en veltrimmet klassisk serviceorganisation, en innovationsorganisation og en åben og dialogorienteret organisation. Der skal med andre ord udvikles en kombiorganisation. At udvikle og især at få en sådan kombiorganisation til at fungere i praksis er imidlertid en meget stor udfordring og kræver bl.a., at de offentlige ledere skal kunne udfylde en kompleks multidimensional lederrolle, hvorved der potentielt er en risiko for ledelses- og styringsforvirring.

Kapitel 9 og 10, der behandler disse temaer, fremstår som de klart stærkeste og mest interessante kapitler i bogen. Her får man fornemmelsen af, at forfatteren for alvor er på hjemmebane, og der leveres en god beskrivelse af de pres de offentlige ledere i særligt kommunerne står overfor samt hvilket koncept for produktionen af velfærdsydelser, og hvilke organisationstyper der kan vokse ud af disse.

Ifølge forfatteren er det dog usikkert, om de offentlige ledere og deres medarbejdere kan indfri målene med reformerne ved at et indføre et sådant nyt koncept og en kombiorganisation. Det er derfor væsentligt, hvilke strategier og politikker politikerne vil bringe i anvendelse i et forsøg på at sikre sig, at de offentlige ledere reelt får den offentlige sektor til at skabe de nævnte seks plusser. Dette spørgsmål er udgangspunktet for kapitel 11, hvor John Storm Pedersen vurderer, at politikerne vil udvikle et neo-bureaukrati i form af en ny styringsmodel for den offentlige sektor, der dog vil bygge videre på: 1) det allerede eksisterende »veje og mål«-regime, 2) neo-demokratiske rettigheder og 3) kontraktstyring.

Det kunne have været interessant, hvis dette

kapitel havde været suppleret med overvejelser omkring, hvilke konsekvenser der potentielt kan være ved en sådan ny styringsmodel. Eksempelvis overvejelser om konsekvenser for det kommunale demokrati hvis flere og flere af de kommunale velfærdsydelser fremover styres via nationale indikatorer og benchmarking eller overvejelser om konsekvenser for bureaukratiseringen af den offentlige sektor ved indførelse af yderligere kontrolinstanser/styrkelse af eksisterende kontrolinstanser.

Der er som nævnt ikke plads til at gå i dybden med hvert af kapitlernes argumentation, holdbarhed og stringens. Overordnet leveres der i bogen et prisværdigt forsøg på at skabe et overblik over nogle af de reformer, der er gennemført de seneste år og indholdet af disse. Det prisværdige i dette skal ses ud fra, at reformer synes at være blevet et stabilt træk ved den offentlige sektor, og der er derfor behov for flere analyser og mere viden om drivkræfterne bag, konsekvenserne af og udfordringerne for de offentlige ledere ved disse. Men desværre halter bogens udførelse flere steder.

Som nævnt opstiller forfatteren en meget lang række af spørgsmål. Forfatterens mål om at besvare denne lange række af spørgsmål forekommer meget ambitiøst. Det bliver ikke mindre ambitiøst af, at det empiriske fokus omfatter ikke mindre end 15 reformer, hvoraf flere må betegnes som endog meget omfangsrige. Det øger desuden analysens kompleksitet, at de 15 reformer – ud fra anmelderens synspunkt – synes at være relativt forskellige dels indholdsmæssigt, dels i forhold til hvilke drivkræfter der ligger bag, samt hvilke konsekvenser de kan tænkes at ville have.

De mange spørgsmål og det meget brede empiriske fokus betyder desværre, at man indimellem sidder tilbage som læser, og savner én eller flere mellemregninger fra analyse til

besvarelsen af spørgsmålene. Det kan eksempelvis forekomme uklart, hvordan forfatteren på baggrund af en vurdering af, at innovationsniveauet i de offentlige driftsinstitutioner er relativt højt, kan konkludere, at det er tvivlsomt, om der er så mange uudnyttede ressourcer i den offentlige sektor, som reformatorerne ofte synes at lægge til grund for reformerne. Konklusionen kan sagtens være sand, men det er ikke soleklart for læseren, hvordan forfatteren ræsonnerer sig frem til den.

Der er flere gode ideer i denne bog, men forfatteren vil for meget. Det ville derfor have været hensigtsmæssigt, hvis forfatteren havde fokuseret på et færre antal undersøgelses-spørgsmål, samt havde foretaget en mere strategisk udvælgelse af, hvilke reformer der skulle analyseres. Derved kunne bogen være kommet mere i dybden med de enkelte spørgsmål og formentlig have fremstået mere overbevisende i sin argumentation.

Mads Kristiansen
Ph.D. stipendiat
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Referencer:

Pedersen, John Storm (2010): »Offentlig ledelse i en reformtid«. I *Ledelse i Dag*. 2010; Vol. 1, Nr. 5.

Thomas Wegener Friis, Kristie Macrakis og Helmut Müller-Enbergs, red. (2010)
East German Foreign Intelligence. Myth, reality and controversy
Routledge, Pris \$ 120.00, Sidetal 247.

Var »Spion krigen« værd at vinde? Om spionage under den Kolde Krig

Pressen diskuterer for tiden livligt kendte personers tilknytning til KGB under den kolde krig. Senest har retten i Sverige sagt god for at omtale Sveriges fremragende forfatter

Jan Guillou som KGB agent, mens retten i Danmark omvendt har dømt professor Bent Jensen for at omtale en kendt dansk venstreorienteret journalist som KGB agent. I Ribe tiltrak en tysk statsborger sig en tid opmærksomhed ved at påstå, at han var tidligere østtysk Stasi-agent.

Som et resultat af en konference afholdt på Syddansk Universitet i november 2007 er der netop udkommet en tankevækkende bog om Østtysklands efterretningsvæsen.

Der er tre gode grunde til at læse bogen. Ved for det første at kortlægge den østtyske spionage afdramatiseres et uhyggeligt kapitel af vores nyeste historie. Sandheden heler og er et godt redskab til at lægge en ond tid bag sig. Derfor kan bogen også ses i relation også til de netop offentliggjorte russiske papirer, der viser sandheden om Stalins ansvar for Katyn massakren i Polen.

For det andet afmystificerer bogen i høj grad spionagen under den kolde krig ved at fortælle, hvor meget der faktisk kom ud af spionagen.

Endelig har bogen også den kvalitet, at den på en fin måde ved flere eksempler sætter diverse spionromaner i relief.

Ministeriet for Stats Sikkerhed i Østtyskland »Stasi« rådede over et *hemmeligt politi*, et altomfattende apparat med 91.015 fuldtids ansatte og 189.000 agenter og stikkere til overvågning, undertrykkelse og pression mod landets egne 16 millioner borgere, hvilket er en stor andel af østtyskerne involveret i »statssikkerhed«.

Stasi rådede over den kolde krigs største hemmelige politistyrke kun overgået af Sovjets KGB ... Et enormt spild af ressourcer.

Østtyskland havde desuden et velorganiseret *spionageapparat* først og fremmest rettet

mod Vesttyskland. Ved Østtysklands sammenbrud viste det sig, at både det interne hemmelige politi og spionsystemet var mere end dobbelt så stort som antaget i Vesten.

Østtyskland satsede på menneskelig efterretning ved at plante spioner i vestlige landes politiske så vel som efterretningsorganisationer. Således blev Günter Guillaume plantet i forbundskansler Willy Brandts kontor. Sagen var spektakulær, men næppe til gavn for Østtyskland.

Et andet spektakulært eksempel på Øst – spionagens succes var CIA's Aldrich Ames, der blev afsløret som mangeårig spion for KGB i 1992. Han var formentlig den højest betalte agent i historien, betalt med 2.7 millioner dollars på 10 år.

Ved brug af dobbeltagenter kontrollerede det østtyske efterretningsvæsen stort set hele CIA's formodede østtyske kilder og skabte en blind plet i en af de vigtigste mål for USA's efterretningsvæsen.

CIA forudså hverken bygningen af Berlinmuren i 1961 eller dets fald i 1989.

Det, der fik Aldrich Ames til at spionere for KGB, var hans foragt for CIA og det mønster af korruption og værdiløse operationer, han var vidne til.

Jeg besøgte engang en svejtsisk »fabrik«, der lavede maskiner, der kunne lave specialmaskiner. »Fabrikken« havde 30 ingeniører og 5 »arbejdere«. Jeg spurgte lederen, om han ikke var bange for industrispionage. »Nej« svarede han. »Andre kan godt fotografere vores maskiner og tegninger, men de kan ikke få folkene. Derfor er tegninger og fotografier værdiløse.«

Videnskabelig spionage og politisk spionage blev afsløret og førte til 253 domfældelser i

1999. Vestlig kontraspionage var af den opfattelse, at politisk spionage »skadede mest«.

Spionagen opfangede vestlige teknologiske hemmeligheder. Men Stasi overvurderede simpelthen magten til ved stjålne teknologiske hemmeligheder at løse Østtysklands økonomiske problemer, og det enorme investering i spionapparatet gav et meget lille afkast.

Bogens afsnit om dobbeltagenter og kontraspionage leder tankerne hen imod Graham Green: Vor mand i Havanna, der er en skarp satire over det vestlige efterretningsvæsen, hvor »hemmeligheder« dækker over ineffektivitet. Man troede, at Graham Green overdrev – det gjorde han også – men ikke nær så meget, som man troede.

Kap. 6 er spændende som en spionroman. Det er spændende at se parallellerne mellem spionromanerne og den lidt mere kedelige virkelighed. Spionen, der det meste af tiden er i en forberedelsesfase eller en ventefase med meget lidt action. Bogen lever her op til sin undertitel: Myter, realiteter og kontroverser.

»Brest« sagen, der beskrives indgående, viser, hvor tungt det var at smugle agenter ind i USA. Hans tilfælde viser, hvor megen energi der for et lille udbytte skal bruges på dobbeltliv med ny identitet og med et arrangeret ægteskab for, da han blev opdaget, så at gå over til CIA.

Nogle har sagt, at CIA tabte spionkrigen, men vandt den kolde krig. Når man læser bogen, sidder man tilbage med det spørgsmål, om spionkrigen overhovedet var værd at vinde.

Bogen fortæller, hvor spøgelsesagtige »hemmeligheder« er og om, hvordan CIA fik fat i Stasi's arkiv. På trods af at Stasi legalt ødelagde det meste af sine arbejdsarkiver efter Berlinmurens fald i 1989, så overså man, at en stor del af arkivet var opbevaret i kopi på

381 CD-rom. Det lykkedes for CIA at få disse kopier af DDR's efterretningsvæsen »kronjuvel«. Arkivet kaldes i dag for »Rosenholz«.

Gennem DDR's arkiver så CIA, at alle agenter, de havde haft i Østtyskland i 1988-1989, havde været dobbeltagenter, der arbejdede for DDR. Det mest slående billede var dog det store antal »små fisk«.

Arkivet fortæller også om østtysk spionage i Danmark. Det kan nok krænke vores nationale stolthed, når vi læser om Danmarks placering i den internationale spionage. I 1985 betragtede KGB Danmark som blød i relation til politisk spionage og var derfor en god øvelsesplads. På en østtysk liste fra 1988 med de 1.500 mest betydningsfulde mål for Stasi var kun to på dansk jord.

Nogle eftertanker. Bogen fylder os med en række forskelligt rettede følelser:

- a. Had og frygt for et regime, der var baseret på en totalitær undertrykkelse af befolkningen ved udspionering af alle »afvigere«.
- b. Skamfuldhed over den »accept« styret fik fra mange, inklusiv danskere.
- c. Industrispionagen var ineffektiv, fordi informationerne ikke kunne følges op.
- d. Sensationel personoplysning kunne ikke bruges, fordi magten i demokratiske stater ikke er knyttet til enkeltpersoner, men er vidt forgrenet.
- e. I dominospillet er det vanskeligt at forudse, hvem der taber i sidste ende.
- f. Tabet af troen på det undertrykkende samfund, der langsomt skred frem i de kommunistiske kredse i Østtyskland og Sovjetunionen.
- g. Den amerikanske ligegyldighed med personbaseret efterretning.
- h. Det enorme tab af ressourcer, der er i et undertrykt samfund.
- i. Det »romantiske« ved at være spion.

Gustav Kristensen
Direktør for EuroFaculty
Tartu – Riga – Vilnius, 2001- 2005

Lektor,
Institut for Virksomhedsledelse og Økonomi
SDU, Odense

**Anmeldelse af Jørgen Albæk Jensen
(2009)**

*De politiske partier i retlig belysning.
Studier i den retlige regulering af de politiske partiers forhold*
København: Jurist- og Økonomforbundets
Forlag. 568 sider. 750 kr.

Det er en stor glæde for mig at læse Jørgen Albæk Jensens doktor-afhandling om de politiske partiers retlige regulering. Politiske partier er centrale aktører i det danske politiske system, og der har manglet denne samlede gennemgang af deres retlige forhold. Som (politologisk parti-)forsker er det yderligere en fornøjelse at se ens forskningsfelt undergå en retlig belysning. Det er en omfattende, men velskrevet, interessant og relevant afhandling. Hvis interessen for partier og det danske demokratiske system er stor, kan den læses fra ende til anden – ellers kan udvælges enkelte dele; eller den kan anvendes som opslagsbog.

Politiske partier er private foreninger, der har en afgørende rolle i repræsentative demokratier af en vis størrelse. De er både privatretlige rets subjekter og en del af det offentligretlige statsapparat. Denne position er unik, og det er derfor oplagt »at fastlægge de retlige rammer, som de politiske partiers deltagelse i det politiske liv i Danmark udspiller sig inden for« (s. 21), der netop er afhandlingens formål. Det metodiske grundlag for afhandlingen er den retsdogmatiske; enkelte steder suppleret med retspolitiske og komparative elementer.

Afhandlingen lægger ud med det komparative perspektiv ved i kapitel 2 at gennemgå den retlige regulering af de amerikanske, tyske og svenske politiske partier. Dels muliggør det sammenligninger med den danske regulering, dels kan det inspirere til eventuel yderligere regulering.

I hovedafsnit 1 behandles i tre kapitler de politiske partier og frihedsrettighederne, afgrænset til foreningsfriheden og ytringsfriheden. Analysen af de politiske partier og den materielle foreningsfrihed (kapitel 3) viser, at de politiske partiers foreningsfrihed i særlig grad er beskyttet. Politiske partier kan ikke generelt forbydes, og de enkelte partier kan kun forbydes via § 78, stk. 2. På nuværende tidspunkt kan visse persongrupper ikke begrænses i deres adgang til partimedlemskab, men det er muligt, hvis ønsket, at begrænse militært personels adgang dertil. Endelig viser analysen, at grundloven ikke forhindrer, at registrering af politisk tilhørsforhold finder sted, men at dette udelukkende bør ske, hvis der er tungtvejende argumenter derfor.

Kapitel 4 indeholder en analyse af de politiske partier og den negative foreningsfrihed, der viser, at partimedlemskab generelt ikke må have betydning for ansættelse og afskedigelse i den private såvel som i den offentlige sektor, men at der er hverv, hvor partimedlemskab er relevant, f.eks. ved ansættelse hos partier og som presserådgiver (»spindoktor«). Det mest interessante i dette kapitel er analysen af den situation, hvor et medlem af en organisation gennem dette medlemskab er med til at støtte et politisk parti, vedkommende ikke sympatiserer med, fordi organisationen som sådan støtter partiet. Organisationerne er selvbestemmende, når det gælder de ressourcer, de anvender for at fremme deres sag, både hvad angår økonomisk støtte til og kollektivt medlemskab af et parti. Folketinget har dog besluttet, at de enkelte organisationsmedlemmer skal have mulighed for at fravælge bidrag til politiske partier. I praksis

har det udelukkende symbolsk betydning, da hverken medlemmets kontingent eller organisationens bidrag påvirkes direkte.

Den politiske ytringsfrihed, og dermed partiernes ytringsfrihed, kan ifølge Albæk Jensen kun begrænses, hvis der er tungtvejende hensyn, der kan retfærdiggøre dette (Kapitel 5). Under valgkampe er den om end ikke ubegrænset, så omfattende. Partiernes adgang til radio og tv var i DR monopolets dage reguleret af lighedshensynet; et hensyn, der stadig vægter højt, men som suppleres af journalistiske og oplysningsmæssige hensyn. Politiske reklamer er ikke tilladt på tv og landsdækkende radiostationer.

I hovedafsnit 2 analyseres den eksplicite lovgivning om de politiske partiers retsforhold. Kapitel 6 omhandler partiernes repræsentation i folkevalgte organer. Her konkluderer Albæk Jensen, at reglerne for opstilling af kandidater til folketingsvalg, over 20.000 underskrevne blanketter, klart ligger inden for grundlovens rammer, men at kravene til opstilling til europaparlamentsvalg er på kant med grundlovens demokratiske principper. Albæk Jensen konkluderer også, at valglovens spærreregulering på 2 pct. ligger inden for disse demokratiske principper.

Reguleringen af den offentlige støtte til de politiske partier og offentliggørelse af partiernes regnskaber analyseres i kapitel 7. De politiske partier har fået offentlig støtte til folketingsgrupperne siden 1965, og til vælgerparti/partiorganisationerne siden 1987. Siden 1990 har partierne været forpligtet til at offentliggøre deres regnskaber, og andre organisationer har været forpligtet til at give deres medlemmer mulighed for at fravælge bidrag til politiske partier. Selvom der hermed er sket en glidning fra at betragte partierne primært som private foreninger til at anerkende deres rolle i det politiske system, er reguleringen begrænset. Albæk Jensen kan således konkludere, at formålet med regule-

ringen, nemlig at vælgerne skal vide, hvem og hvilke interesser, der støtter de politiske partier, ikke opfyldes af gældende lovgivning.

I det tredje hovedafsnit gennemgås den retlige regulering af de politiske partiers interne forhold. I kapitel 8 om forholdet mellem vælgerparti og medlemmer viser Albæk Jensen, at de politiske partier i deres egenskab af private foreninger selv bestemmer deres kriterier for medlemmernes indmeldelse. Vælgerne har dermed ikke ret til medlemskab og kan afvises. Hvorvidt eksklusioner er sket via de rette procedurer kan efterprøves ved domstolene, men Albæk Jensen mener ikke, at berettigelsen af eksklusionerne kan efterprøves pga. svage eller ikke-eksisterende formalia i partiernes vedtægter. De politiske partiers centrale rolle i det danske demokrati taget i betragtning mener Albæk Jensen, at det ikke ville være unaturligt at forvente, at der var krav om, at deres interne organisering er demokratisk, men denne form for regulering er de danske partier ikke underlagt. Samlet set viser kapitlet, at hensynet til de politiske partiers status som private foreninger har domineret; de bestemmer selv, hvem de vil have som medlemmer, og hvilke rettigheder og pligter disse medlemmer har.

Grundlovens § 56 står centralt i kapitel 9s analyse af forholdet mellem vælgerpartierne, partigrupperne og de valgte repræsentanter. Analysen viser, at grundlovens § 56 og den høje grad af partidisciplin i Folketinget er foreneligt, men at et vælgerparti ikke kan pålægge partigruppen at efterleve vælgerpartiets beslutninger. Et folketingsmedlem er ikke retligt forpligtet til at udtræde af Folketinget, såfremt vedkommende ekskluderes eller udmelder sig selv af partiet. Folketingsmedlemmer er ikke retligt forpligtede til at følge partiets beslutninger, men i praksis er de folkevalgte og partiorganisationen afhængige af hinanden og arbejder derfor tæt sammen.

Alt i alt viser Albæk Jensen i denne afhandling, at selvom de politiske partier har en vigtig og speciel position i det danske politiske system, er de underlagt begrænset regulering; de anses primært for at være private foreninger. Albæk Jensen konkluderer afslutningsvist, at selv under hensyntagen til princippet om at anskue partierne som private foreninger er der inden for grundlovens rammer plads til regulering, og det er dermed en retspolitisk afgørelse, hvorvidt de danske politiske partier i højere grad skal underkastes retlig regulering. Dermed er det de politiske partier selv, via deres repræsentation i Folketinget, der afgør, om de skal reguleres yderligere; noget man må forvente de kun gør efter pres fra vælgerne.

Karina Kosiara-Pedersen
Lektor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet
kp@ifs.ku.dk

**Ulla Neergaard, Ruth Nielsen
og Lynn Roseberry, red. (2010)**

The Role of Courts in Developing a European Social Model – Theoretical and Methodological Perspectives

DJØF Publishing, København, ss 345 + ss 11 registre.

Kort om antologien. Den her til anmeldelse foreliggende antologi er det synlige nedslag af et af det samfundsvidenskabelige forskningsråd støttet forskningsprojekt, som har overskriften »Blurring Boundaries, EU-law and the Danish Welfare State«. Antologien, som jeg i det følgende blot omtaler som »The Role of Courts« eller antologien, samler ti oplæg til en konference, som antologiens redaktører indbød til i september 2009 på CBS. The Role of Courts analyserer en række aspekter af domstolenes, som antologien definerer som både de nationale og EU-dom-

stolenes rolle i udviklingen af en europæisk social model.

Antologien er redigeret i tre dele, henholdsvis »Horizontal Approach«, »Subject Oriented Approach« og »Theoretical and Methodological Aspects«. Af pladshensyn begrænser jeg min anmeldelse til en generel og en speciel del. Den generelle og første del kontekstualiserer antologiens tema om domstolens rolle, når væsentlige samfundsreformer skal designes og gennemføres. I den specielle, og næste del, kommenterer jeg fire udvalgte papers.

Værkets fokus på om der tilkommer domstolene en central rolle som samfundsreformatorer samt på, om en europæisk social model findes eller skal findes, er videnskabelig set størrelser, der er vanskelige at håndtere. Forsøg på at koble dem flerdobler de retligt-videnskabelige og policy-problemerne, et forhold som har sat sig adskillige spor i antologien. Et klart svar får man for eksempel ikke på spørgsmålet, om det kan lade sig gøre at samle udvalgte dele af retspraksis og i givet fald hvilke til begrebslig at forme en enhed af noget, som fortjener at blive kaldt en europæisk social model.

Tematisk, hvad omfatter en europæisk social model? Skønt de fleste anser forbrugerretten for at være en central del af den sociale model, er i hvert fald én af forfatterne ikke, og formentlig med rette, enig heri. Hun argumenterer ret overbevisende for, at her hører forbrugerretten ikke hjemme (Professor Engelbrekt, på antologiens s. 319; mere følger nedenfor om denne forfatter). Socialmodellens andre kærneområder er (køns-) ligestillingsregler og (vistnok) arbejdsretten eller i hvert fald dele af den – uden at det bliver helt klart hvilke. De ti forfattere går intetsteds sammen om at beslutte sig for, hvad der er det ene og hvilket det andet. Værdien af antologien ville have vundet kendeligt, dersom (hvad man kunne kalde) Professor Micklitz's

synopsis over, hvad der kan og ikke kan henregnes til social-modellens retspraksis, havde været anvendt som ledetråd for, hvad bogens øvrige materielretlige bidrag burde forholde sig til.

En diskussion af hvilke temaer, som antologien har afgrænset negativt og hvorfor, findes heller ikke. Skønt enkelte retspraksistemaer med nok så god ret som de foretrukne kunne rubriceres som »social policy«. Hvorfor fortjener for eksempel domme om nationale minimums- og maximumsprislovgivning, nationale forbud-mod-salg-med-tab regler og nationale forbud-mod-søndagssalgslovgivning ikke en plads i antologiens social-model? De tre programlæggere burde have inviteret papergivere til på forhånd at tage denne principdiskussion. Med den om bord ville bogens emne-, teori-, metode- og kvalitetsmæssige inkongruenser næppe have været så fremtrædende og heller ikke på samme måde have vanskeliggjort dens læsning. Bogens anvendelighed reduceres i øvrigt kendeligt af, at der ikke findes doms-, emne-, stikords- eller andre registre til at forbinde de mange ender. Og dog: Den er forsynet med en kort liste over anvendte forkortelser

Nogle ubesvarede og besvarede spørgsmål. Ét andet helt grundlæggende problem er, om – og i givet fald hvilken – social-model, som EU-samfundet kan/skal/bør eller er ved at lægge sig efter? Mindst lige så vanskelig er det at svare på, hvorvidt der tilkommer domstolene en rolle at varetage – og i givet fald hvilken – i udviklingen af en social-model. I øvrigt: skal domstolene på eget initiativ tiltage sig en rolle eller afvente at få den overdraget af Unionens folkevalgte institutioner? Et fjerde spørgsmål søger svar på, om og i hvor høj grad domstolene skal udføre deres rolle i samarbejde eller konkurrence med de politiske processer? Spørgsmålene nr. 5 og 6 er, om der i 2009 i EU-domstolens retspraksis kan aflæses noget om, hvorvidt EU-dommerne i retspraksis allerede har taget afsæt,

og da hvilke, hen imod en identificerbar dommerskabt social model? Og om, hvis ja, hvilke materielretlige elementer i retspraksis som kan og bør henregnes til det sociale område? Mere end sporadisk forholder The Role of Courts sig alene til de to sidstnævnte spørgsmål. Det kan forekomme at bygge kaster på sandjord ikke at tage alle de andre fundamentale konfliktpotentialer mere alvorligt.

Den velkomne undtagelse er Professor Hans-W. Micklitz artikel, antologiens første, med titlen »Judicial Activism of the European Court of Justice and the Development of the European Social Model in Anti-discrimination and Consumer Law«. Han fremhæver, at rækkevidden og succesen af Domstolens aktivisme er, og ifølge kompetencefordelingen mellem institutionerne og medlemsstaterne må være, konjunkturbestemt. EU-retten, herunder den dommerskabte ret, bør ikke gå udover, hvad medlemsstaterne, de nationale domstole og de europæiske vælgere er villige til at acceptere, skriver Micklitz, og konkluderer, at på social-rettens område er den retlige og politiske legitimitet »shaky«. Denne forsigtige tilgang genfinder man reelt ikke i resten af antologien.

Domstols- eller politikerskabt social model? Legitimiteten af dommerskabt ret er og bør altid være skrøbelighed, men bliver det ikke mindst på politikområder, hvor de politiske institutioner og processer er i dyb splid med sig selv om rette vej frem. Således som det for tiden er tilfældet i spørgsmålet om, hvad der skal være EU-samfundets rette, om nogen overhovedet, social-model. Nogle medlemsstater med Frankrig som bannerfører ønsker sig en EU-socialmodel, hvis velfærdsforbillede findes i Frankrig. Den model handler om at erstatte eller opløse det indre markeds liberale model med dens velstandsskabende konkurrence mellem virksomheder, økonomisk og produktionsmæssig globalisering, virksomhedernes fortjenstmaksimering

og friest mulige markedsføringsvalg med statsdirigisme, subsidiering af udvalgte produktioner, fiskal redistribution, mindstelønninger, uindskrænket strejkeret samt varetransaktionsrestriktioner kamufleret som forbruger- og naturbeskyttelse m.m..

Et par korte illustrationer af, hvad der er i vente, hvis den franske model vinder overhånd: For den er det karakteristisk at forsøge at forhindre nationale bilproducenter i at tilvirke deres varer i andre, billigere medlemsstater – og derefter sælge dem til nationale forbrugere. Takket være EU's enhedsmarked kan dog – i hvert fald indtil videre – for eksempel franske bilfirmaer fortsætte med at producere biler i lande som Den Tjekkiske Republik. Bag *Laval*-konflikten lå samme principielle modsætningsforhold, her personificeret ved svenske strejkeretsregler, der blev taget i brug for at forhindre fri etableringsret og retten til at levere grænseoverskridende tjenesteydelser – en type forsøg som endnu er kommet til kort. På samme fløj hører den højprofilerede politiske, fransk-inspirerede euro-debat om at underlægge centralbankernes lavinflatjonsbekæmpelse en uforandret-velfærdspromoverende politisk-økonomisk regeringsstyring, herunder ved EU-regulering af medlemsstaternes budgetlægning. Heroverfor står en anden lejr, som ikke vil give køb på stabilitet, intrakommunitær og global konkurrence samt udbygning af det økonomiske indre marked og fastholden af dets fri bevægelighedsregler. Denne lejr anføres af Tyskland, formentlig med støtte og tilslutning af de fleste af 2004-udvidelsens tidligere kommunistiske lande.

Endelig: Uanset hvilken solidarisk type social unionsmodel, som medlemsstaterne, de politiske EU-institutioner eller EU's dømmende myndighed måtte kunne enes om, vil den indføre mere europæisk union – ikke mindre. Den vinkling aktualiserer to følgespørgsmål, nemlig dels om EU-samfundet i de første 2000-tals årtier overhovedet har res-

sourcer til at eksperimentere med domstols- og/eller politikerskabte social-modeller? Dels, at der står et lighedstegn mellem enhver ny social EU-model og mere union, som i disse år ikke befinder sig øverst på ret mange vælgers ønskelister.

Samfundsøkonomiske og –politiske kontekstualiseringer som disse lever en skyggetilværelse på langt de fleste af antologiens næsten 350 sider, skønt en lang række af disse potentielt delegitimerende faktorer næppe indrømmer EU-domstolen andre valgmuligheder end at ligge underdrejet og vente på nogle politiske signaler, den kan rette ind efter.

Mere projektstyring en fordel. På grund af de fremhævede forhold (og andre, straks nedenfor) stiller det store krav til læserens tålmod og vågenhed at læse »The Role of Courts« i ét drag. Fraværet af en håndfast planlægnings-, konference- og redaktionsstyring hjælper ikke. Uden en sådan vokser alt for let en række bidrag frem, som har lidt til fælles.

Imidlertid, en sådan styring fravalgte Neergaard, Nielsen og Roseberry og samlede i stedet de 10 juristforfatters bidrag ukoordinerede og uredigerede. Det var uforsigtigt henset til skribenternes »professional activities [er forankrede i] *different legal disciplines* [og] *represent different legal cultures and styles* partly related to *different geographical backgrounds* [sic!]*»* (kursiveret af deres anmelder). Den tilgang gjorde ikke blot læserne men tillige forfatterne en bjørnetjeneste. Bidragyderne høster kun få meritter ved at publicere i en uredigeret bog. Deres anmelder blev kun lidt, men ikke meget klogere af at læse hele antologien.

Fokus er på fire artikler. Nu følger et par ord om fire af artiklerne, som særlig tiltrak sig min opmærksomhed. Det drejer sig dels om Professor Micklitz's artikel, der som allerede anført er uhyre rig både i materialevalg og

også godt systematiseret, indeholder et festfyrværkeri af domme og mange gode, brede vurderinger. Det var også den, som understregede den konjunkturbestemte rækkevidde og de begrænsede succesmuligheder af Domstolens aktivisme (ofr).

Dels er der Professorerne Bengoetxea's og Engelbrekt's afsluttende artikler. Førstnævntes bidrag handler om »Legal reasoning and the Hermeneutic Turn in the Law – remarks on the European Court of Justice« og har fokus på de (mange) situationer, hvor den politisk skabte ret er vag eller ubestemt eller ligefrem overlader EU-domstolen en skønsfrihed. Det er med andre ord retsområder, hvor risikoen for at begå fejl med andre ord er størst. Sin videnskabelige tradition tro fremlægger Bengoetxea klare analyser af, hvilke argumentationsmetoder Domstolen tager i brug i disse situationer med henblik på at minimere sin udsathed for kritik af at afsige dom på sagsområder, hvor Unionens dømmende myndighed ikke skal blande sig i. Meget abstrakt men god at læse.

Engelbrekt argumenterer i bidraget med titlen »Institutional Theories, EU-law and the Role of Courts ...« ret godt for sit institutionsteoretiske udgangspunkt. Det er her, kort fortalt, at traditionelle juridiske analysemetoder let kommer til kort, når de bringes i anvendelse på et retsområde som EU's social-model, der fungerer som en smeltedigel for retlige, politiske og økonomiske integrationsbestræbelser. Hun foreslår derfor at supplere juraens med de tilgange, som anvendes i teorierne om »institutional choice« og »historical institutionalism«. Meget forfriskende.

Den skandinaviske retsrealisme og EU-ret og domstol: Et umage par? Det fjerde paper er Ruth Nielsens indlæg med titlen »Scandinavian Legal Realism and EU Law«. Det findes ligesom Bengoetxeas og Engelbrekts papers i antologiens tredje og sidste del om »Theoretical and Methodological Aspects«. I

en sammenhæng som den foreliggende kommer disse »aspekter« ikke udenom at forholde sig til, om EU-domstols-aktivisme er vejen frem til en troværdig/lødig europæisk social-model. De fleste af forfatterne forbigår dette problem i tavshed og resten (med Micklitz som undtagelse) forholder sig lunken til det eller nedtoner dets betydning. Grundtonen i antologien er alligevel noget i retning af: Når nu EUJ med sin aktivisme har skabt så megen god unionsret på så mange andre retsområder, hvorfor så ikke også gøre det på social-modellens område?

Hvorom alting er, det er ikke til diskussion, at EUJ i mange årtier skabte masser af ny unionsret, som ikke blot lagde en hel del til, hvad traktatforfatterne havde bestemt og ønsket, men tillige indførte ny ret på tværs af deres oprindelige intentioner og tekster. Hvis denne synsmåde kan holde til et nærmere eftersyn, hvilket kun meget få kommentatorer i dag mener, at den ikke kan, fortøner sig forbindelsen mellem Ruth Nielsens paper og resten af antologiens artikler. Den skandinaviske retsrealisme, og specielt den Ross'ske variant af denne, handler som bekendt om at forudsige gældende ret i principielt forudsigeligt retssystemer. Man gør dog EU-retten, og specielt den domstolsskabte unionsret, uret ved at påstå, at den skulle aspirere mod forudsigelighed, endsige at den skulle bygge på en grundsætning eller ideologi om principiel forudsigelighed. Det følger allerede af, at ingen endnu – blot tilnærmelsesvis – har kunnet redegøre for mellemregningerne og/eller endestationen for præambelens unionsvision. Desuden er EU-dommerne, én fra hver medlemsstat, slet ikke besjælede af én fælles men af mange forskellige retsfilosofier og samfundsidealier.

Ruth Nielsen er fuldt opmærksom på, at jeg har fremlagt disse retsteoretiske indvendinger i andre sammenhænge og citerer faktisk loyalt mine synspunkter med kildehenvisninger. Det er meget fint. Besynderligt er derfor,

at hun ikke straks i forlængelse af citaterne leverer, hvad der forekommer Deres anmelder at være en helt uundværlig diskussion af, hvilke bidrag den skandinaviske, og mere specielt den Ross'ske variant af retsrealismen, kan yde til forståelsen af EU-retten's teoriproblemer. Holder min kritik vand, har imidlertid en artikel om skandinaviske retsrealisme ikke meget at gøre i et værk om EU-retten, og EU-domstolen som samfundsreformer.

Til slut: Pladsen tillader ikke, at jeg fortsætter. Jeg ville gerne have lavet individuelle anmeldelser af de seks, ikke-kommenterede artikler for at kunne give dem alle den gode omtale, de fortjener. Beklager.

Professor, dr. jur. Hjalte Rasmussen
Juridisk Fakultet
Københavns Universitet

Abstracts

»Brokenhagen«: Elements in comprehension of COP-15

Professor, cand. scient.pol., ph.d.,
Mikael Skou Andersen,
Det Europæiske Miljøagentur (EEA),
Mikael.SkouAndersen@eea.europa.eu

That COP-15 turned into a chaotic affair, balancing at the edge of a break-down, is related to the deep divide between old industrialised countries and emerging economies, with USA and China respectively being the leading forces. Climate policy-making is a two-level game, and although as well Barack Obama as Wen Jiabao are reformers, with sympathy for climate issues, both were constrained by perceptions and mandates from their respective constituencies. With the financial crisis a new economic world order materialised, and it turned upside down established perceptions as to whom could give and take in global climate negotiations, while it reduced the potential, acceptable »win-set« for the negotiations.

Mitigation pledges and their climatic impact

Katrine Krogh Andersen,
Danmarks Klimacenter,
Danmarks Meteorologiske Institut,
e-mail: kka@dmi.dk

Up to COP15 many countries communicated mitigation commitments and actions for 2020. Most of these have later been submitted to the appendices of the Copenhagen Ac-

cord, and are thus part of the basis for the further negotiations. In the Copenhagen Accord countries recognize, that global warming should stay below 2 degrees. Current pledges are, however, not sufficient to meet this target, but may lead to more than 3-degrees warming by the end of the 21st century. In order to meet the 2 degree goal further mitigation beyond the current pledges for 2020 will thus be necessary.

REDD: The Role of Forests in Climate Protection

Sven Wunder, Principal Economist,
Center for International Forestry Research
(CIFOR), Rua do Russel, 450/601,
CEP 22.210-010, Rio de Janeiro, Brazil
s.wunder@cgiar.org

Emissions from deforestation and forest degradation make up 12-18 percent of global greenhouse-gas emissions. Efforts to reduce them, known as REDD, count among the few measures that developed and developing countries can agree on in climate negotiations. Most deforestation could be compensated at relatively low prices, and these compensations could benefit South, North, and global climate. Unfortunately, important institutional obstacles to REDD implementation are often overseen, such as unclear property rights to forests, converted mostly to gain possession of new farmland. Asymmetric information between the environmental principal and deforestation agents around deforestation threats, opportunity costs, and their spatial distribution, also make it difficult to con-

struct baselines and target spatially. It is argued that a combination of incentives, command and control, and institutional strengthening would be needed to make REDD work. It would also require us to keep REDD focused on environmental goals, donors to stick firmly to the conditionality principle, and REDD programme designers to strike a careful balance between efficiency and equity.

The Surprising Change in Brazil's Climate Policy

Sjur Kasa, dr. polit. i sosiologi
(Universitetet i Oslo), Seniorforsker ved
CICERO-Senter for klimaforskning
og førsteamanuensis ved TIK-senteret,
Universitetet i Oslo,
sjur.kasa@cicero.uio.no

Brazil is due to its size and its economic and political significance an important actor in the international climate negotiations. It has usually followed G-77 positions and has declined to make commitments to emissions reductions. However, up to the meeting in Copenhagen (COP-15) it changed its position and opened up to making voluntary emissions reductions, which then subsequently has been implemented with Brazil's domestic climate legislation. In this article we review the reasons and find that the improved tackling of globalization, the upshot of forestry related measures as a potential source of income and interests linked with the, globally significant, bio-ethanol-production have contributed to this change. Underlying these factors are the improved capacity, obtained with reforms in the previous decade, to reduce de-

forestation as well as the circumstance that Brazil over several decades has established a bio-ethanol industry, which now supplies more than 50 per cent of the fuel demand of Brazilian passenger-vehicles.

Climate change negotiations, impasses and issue linkages

Henrik Jepsen, Ph.d.-studerende,
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet,
jepsen@ps.au.dk

International negotiations on greenhouse gas emissions suffer from an unfortunate paradox: All parties have an incentive to reduce emissions; yet most parties refuse to take on ambitious commitments. This article explains why negotiations on emissions reductions reach an impasse and discusses a potential solution. First, it assumes that parties will maximize their national gains without concern for the other parties' gains. Using basic game theory, it then hypothesizes a collective action problem, where each party has an incentive to minimize its own commitments and maximize the commitments of other parties. The hypotheses are confirmed by a tentative analysis of parties' commitments and behavior over the past few years. Building on the notion of a collective action problem and illustrations from COP15, the article goes on to discuss whether linkages between the negotiations on emissions reductions and negotiations on other issues such as financing and deforestation can help break the impasse. Finally, the article calls for further research on issue linkages in the international climate change negotiations.