

## USAs klimapolitikk: Mer enn bare 'værsting'

Av Steinar Andresen  
Seniorforsker, Fridtjof Nansens Institutt

Det er opplest og vedtatt at USA er verden 'klimaværsting'. Inntil nylig hadde de verdens største utslipp av klimagasser, USA vil ikke ratifisere Kyoto-protokollen (KP) og er negativ til forhandlinger om forpliktende utslippsreduksjoner etter at den går ut i 2012. USAs administrasjon er derfor på kollisjonskurs med majoriteten av land i dette spørsmålet. Det betyr ikke at USA ikke har en klimapolitikk. Det er imidlertid lite dekkende å omtale USA som *en* aktør på dette området.

Både vitenskapelig og politisk var USA avgjørende for å få saken opp på den internasjonale dagsorden. Det var få i Europa som hadde hørt om klimatruselen da Al Gore holdt sin første høring om spørsmålet i Kongressen i 1978. Når den internasjonale politiske prosessen kom i gang et tiår senere, var det imidlertid slutt på lederskapet. De fleste tunge politiske aktører i USA la vekt på de store kostnadene kutt i utslippene medførte og ønsket dermed ingen bindende forpliktelser. Clinton-administrasjonen var avgjørende for utarbeidelsen av Kyoto-protokollen i 1997, men en kompakt majoritet i Senatet var imot den. George Bush Jr mente også at Protokollen ville være ødeleggende for amerikansk økonomi. Etter den tid har Kyoto-protokollen vært 'steindød' i amerikansk politikk. Men USAs politikk er fortsatt helt avgjørende for muligheten til å få til en mer effektiv *internasjonal* klimapolitikk.

Utad har det ikke vært stor endring i dette bildet. Det har imidlertid vokst frem et 'grasrot-opprør' mot den føderale klimapolitikken. Den amerikanske *miljøbevegelse* ble støttet ut i kulden av President Bush og satset isteden på det lokale og det regionale nivå, og dette – sammen med andre faktorer – har båret frukter. *Opinionen* i USA er nå langt mer 'grønn' enn den var for få år siden. Andelen som er 'svært bekymret' ('worries a great deal') for klimatrusselen har gått opp fra 28 til 41% og de som ønsker 'drastisk handling' har gått opp fra 23 til 38%.

På *delstatsnivå* har det også skjedd mye. Majoriteten av amerikanske stater har utarbeidet klimaplaner, og de er mer ambisiøse enn den føderale politikken. Det er California og ulike regionale initiativ som er de viktigste pådrivere. Både 'Regional Greenhouse Gas Initiative' (RGGI) på østkysten og 'Western Climate Initiative' har valgt samme tilnærming som Kyoto-protokollen, såkalt 'cap and trade' (fast utskippsmålmål og kvotehandel). Et utradisjonelt samarbeid mellom daværende statsminister Tony Blair og Californias guvernør Arnold Schwarzenegger har også båret frukter. For noen dager siden ble 'International Carbon Action Partnership' (ICAP) presentert; et samarbeid mellom de to regionale amerikanske initiativ og flere EU land, EU – og Norge.

Trolig er det første gang en avtale mellom (europeiske) land og (amerikanske) delstater, uten deltagelse fra administrasjonen, er utformet. Tradisjonelt har *Kongressen* fremstått som en miljøpolitisk bremsekloss, men dette har endret seg, spesielt etter at Demokratene overtok kontrollen i 2006. Bare i 2007 er syv lovforslag lagt frem og det er nå blitt langt mer vanlig at man foreslår 'cap and trade' tilnærmingen. Så langt har imidlertid ingen av disse blitt vedtatt. Amerikanske eksperter tror imidlertid at det nylige fremlagte lovforslaget til Lieberman og Warner (oktober 2007) på litt sikt (2008-2009) har gode muligheter til å gå gjennom.

Republikanerne slutter seg i økende grad til Demokratene på dette området. Det er blitt 'god politikk' å fjerne seg fra President Bush's tilnærming. Amerikansk *industri* har tradisjonelt vært motstander av klimatiltak. Også dette har imidlertid endret seg de siste årene. Innenfor rammen av 'Business Environment Leadership Council' (BELC) har 37 store internasjonale selskaper som f.eks. IBM, DuPont, BP og Shell satt seg mål om reduserte utslipp. Mange av dem er nådd, og mer ambisiøse målsetninger er vedtatt. Deler av amerikansk industri har også blitt pådrivere. I januar 2007 erklærte 10 store selskaper at de ønsket at Kongressen satte opp et 'cap and trade' system så raskt som mulig for å unngå et lappeteppesystem av reguleringer. Amerikanske selskaper investerte også \$ 30 milliarder i fornybar energi i 2006, adskillig mer enn hva som var tilfelle i Europa.

Dette 'opprøret' har imidlertid i liten grad hatt innflytelse på administrasjonens politikk. På det alternative møte til FNs klimakonferanse i september 2007 inviterte USA de 15 andre største utslippsland. Her lanserte President Bush idéen om en 'ny internasjonal tilnærming' til energisikkerhet og klimaendring. Den nye tilnærmingen innebar at denne gruppen land skulle bli enige om et felles 'long-term goal' og hvert land skulle utarbeide en strategi for å nå dette, basert på nasjonale omstendigheter. Etter planen skulle en felles målsetning og 'andre elementer' være på plass til et nytt møte sommeren 2008. Observatører var lite imponert over planen og understreket USAs isolasjon og fraværet av konkrete forpliktelser. Det er ikke vanskelig å si seg enig i den konklusjonen, men det er et par viktige nyanser i bildet. Det er et faktum at de 25 største økonomier i verden står for 85% av de globale klimagassutslipp. Det kan være lettere å komme frem til enighet om konkrete og praktiske tiltak innenfor en mer eksklusiv ramme på for eksempel 15 land enn innenfor FN-rammen hvor nærmere 200 land deltar – og hvor det store flertall har svært liten betydning for klimaproblemet. FNs klimaforhandlinger har da også vært preget av ideologiske konflikter og få praktiske resultater. Dette skyldes ikke bare USA. FNs forrige generalsekretær uttalte etter siste partskonferanse i Nairobi 2006 at den bar preg av 'skremmende lite lederskap'. Mer eksklusive forhandlinger kan bidra til mer effektive løsninger, men de må forankres i FN for å sikre legitimiteten.

Det sentrale punkt i Bush's 'nye tilnærming' var vekten på teknologisk utvikling som ble sett på som løsningen både på problemene knyttet til energisikkerhet og klima. Han foreslo også å opprette et *internasjonalt teknologifond* for å hjelpe u-landene med å redusere sine utslipp. USA har satt i gang en rekke teknologiprogrammer både nasjonalt og internasjonalt og USA har investert langt mer i klimateknologi enn noe annet land. Det økende fokus på energisikkerhet har akselerert denne satsningen. Den republikanske presidentkandidaten Mitt Romney har omtalt utfordringen knyttet til energisikkerhet i like maleriske vendinger som Jens Stoltenberg omtalte klimautfordringen i sin nyttårstale: Han vil lede USA mot energiuavhengighet 'that will be on the scale of putting a man on the moon.' Så langt har man imidlertid ikke sett særlig effekt av de amerikanske tiltak. Utslippene av klimagasser har øket med 16,3 % siden 1990. Det er likevel verd å merke seg at utslippene kun har øket med ca 2% siden år 2000 og foreløpige tall tyder på en liten nedgang i 2006.

USA har siden 2001 vært enten passiv eller negativ innenfor rammen av FNs klimaforhandlinger, men har ikke ligget på latsiden ellers internasjonalt. I en oversikt som nylig ble presentert (oktober 2007) listet man opp ikke mindre enn 14 ulike internasjonale initiativ. Ved siden av den sterke vekten på teknologi, er det den mer eksklusive tilnærmingen mht antall deltagere som også preger disse initiativene. Det politisk sett viktigste av disse er Asia Pacific Partnership on Clean Development and Climate. Partnerskapet ble annonsert i 2005 og hadde nylig sitt andre ministermøte. Det besto opprinnelig av USA, Australia, Kina,

India, Sør Korea og Japan og nå har også Canada sluttet seg til. Tilnærmingen er helt i amerikansk ånd med hovedvekt på teknologiutvikling, frivillighet, nært samarbeid med industrien og tiltak skal ikke gå på bekostning av økonomisk vekst. Offisielt er organisasjonen et supplement til KP, men mange har tolket det som en mulig rival. Mer enn 100 prosjekter er igangsatt. Det er for tidlig å si hvilken praktisk betydning det vil få, men dette er tungvektene i enhver forstand med helt avgjørende betydning for klimaets fremtid. Det er også en seier for amerikansk diplomati at man har fått med seg de to største u-landene og også sentrale Kyoto-partnere som Japan og nå også Canada.

Hva betyr så denne utviklingen for fremtidig amerikansk klimapolitikk og for videreføringen av det internasjonale samarbeidet? Man ikke kan forvente nye utspill av betydning fra USA innenfor rammen av FN-forhandlingene så lenge George Bush sitter som President. USA vil trolig legge mest vekt på de mer eksklusive tilnærminger og teknologi. Det er derfor neppe grunn til å ha store forventninger til det kommende partsmøte på Bali. EU er en viktig aktør, men har så langt ikke maktet å drive prosessen internasjonalt alene. Viktigere er hva som skjer etter President Bush. Mye tyder på at USA vil ha relevant lovgivning på plass da, og det vil gjøre det lettere for USA å delta aktivt i diskusjonen om klimaregimet etter 2012. Kyoto-protokollen har imidlertid et svært dårlig rykte i USA. Sentrale elementer herfra vil trolig beholdes, men det nye 'barnet' må få et nytt navn – om USA skal være med. Alt tyder på at USA vil innta en mer aktiv rolle innenfor FN-prosessen uansett om det blir demokratisk eller republikansk president, men de viktigste demokratiske kandidater ligger nærmere den europeiske tilnærming og ambisjon. Gitt klimaproblemets nære forbindelse til handel, konkurransevilkår og energispørsmål, er det helt nødvendig at USA deltar aktivt i prosessen. USA er også det eneste landet som har mulighet for å påvirke land som Kina og India til en mer aktiv klimapolitikk – en forutsetning for å få til et mer effektivt klimaregime. Men forutsetningen er at USA først påtar seg forpliktelser selv, og det vil skje om den nye presidenten er demokrat.