

Stillehavspakten: Politisk fikenblad eller alternativ til Kyoto-protokollen?

I midten av januar 2006 ble det første toppmøtet innenfor The Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate avholdt i Australia. Representerer dette et første skritt i retning av å bygge opp et alternativ til Kyoto-protokollen, kan det bli et nyttig supplement, eller er dette kun et politisk fikenblad for industrien og USA?

Steinar Andresen

Vurderingene av dette tiltaket er ulike.

De fleste synes imidlertid å mene at dette neppe vil bidra vesentlig til å styrke det internasjonale samfunns evne til å håndtere klimaproblemet. Etter min mening må imidlertid dette initiativet sees i lys av hva man har oppnådd de 15 årene som nå er gått siden forhandlingene om Klimakonvensjon startet i 1991.

Synkende ambisjoner

Optimismen var stor blant de mange "klimapådriverne", inkludert Gro Harlem Brundtland, som deltok på Toronto-konferansen for snart 18 år siden. Ambisjonen var 20 prosent reduksjon av utslipp av CO₂ innen år 2005. Realismen økte imidlertid raskt når statene tok kontroll over prosessen og forhandlingene begynte. I 1992 i Rio ble det enighet om – ikke bindende – stabilisering av utslipp innen år 2000. Sett i ettertidens klare lys, er det nok likevel mange, ikke minst Norge, som kan være glade for at den forpliktelsen ikke var bindende. Mange så Kyoto-protokollen i 1997 som et framskritt fordi man her ble enige om cirka fem prosent bindende utslippsreduksjoner for i-land innen 2008

2012. Tiden etter Kyoto bar imidlertid preg om å oppnådd en del. For eksempel har av sterk utvanning av disse forpliktelsene. den markedsbaserte tilnærming fått økende Etter USAs exit i 2001 dukket nye sinker aksept, og blir nå også prøvd ut av flere opp: "Firerbanden" bestående av Russ - land, Japan, Canada og Australia. EU i kjølvannet av klimaregimet er imidlertid framsto som den fremste pådriver for å få meget beskjedne.

protokollen i havn, og lyktes også til slutt, men prisen var ettergivelse overfor "Firer

Mini-regime

Det tiende partsmøtet til Klimakonvensjonen (COP 10) i Buenos Aires i 2004 kalte vel best beskrives som berget som fødte en mus. Man ble enige om å arrangere en såkalt ekspertkonferanse for å diskutere

"Faktum er at Kyoto-protokollen er et "mini-regime" når det gjelder forpliktende utslippsreduksjoner som følge av protokollen – uansett hvor globalt det synes å være."

implementering og framtidig handling.

Noen mener at man kom litt lenger på den siste partskonferansen i Montreal i 2005 fordi USA etter internt og eksternt press aksepterte å delta i en "ikke forpliktende dialog" de neste to årene. Det er mer enn ingenting, men så var da heller ikke forventningene veldig høye.

Sett i forhold til kunnskapsoppbygning og institusjonsutforming har man utvil -

Faktum er at Kyoto-protokollen er et "mini-regime" når det gjelder forpliktende utslippsreduksjoner som følge av protokollen – uansett hvor globalt det synes å være. U-landene har ingen begrensninger. På grunn av gunstige omstendigheter rammes heller ikke landene i Øst-Europa med såkalt overgangsøkonomi, og det samme er tilfelle med mange andre i-land for eksempel innenfor EU. Det er kun et fåtall land, inkludert Norge, som blir direkte berørt av protokollen i dette henseende. Sett i forhold til effekten på miljøet er resultatet enda mindre imponerende, de globale utslipp stiger kraftig, og alt tyder på at dette vil fortsette. Kort sagt, noe er oppnådd innenfor dette regimet på 15 år, men de konkrete resultatene er få.

Teknologi løsningen?

Sett på denne bakgrunn er det selvsagt ikke grunn til å forvente at dette nye initiativet skal ha mye å vise til etter sitt første møte. Noen politiske og økonomiske kjensgjerninger som særpreger gruppen er imidlertid viktige. Den består av USA, Kina, India, Japan, Sør-Korea og Australia. Det innebærer at fire av de fem største bidragsyterne til klimaproblemet er med, kun Russland mangler. Landene er også politiske og økonomiske tungvekttere i de

Steinar Andresen

er seniorforsker ved Fridtjof Nansens Institutt.



TEKNOLOGIOVERFØRING. På møtet i The Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate i januar 2006, bevilget USA og Australia millioner dollar til utvikling av fornybar energi som solkraft.

fleste henseende. Gruppen har ellers ingen entydig front mot Kyoto-protokollen siden det kun er USA og Australia som ikke er med der. De to største u-landene og nøkkelland som Japan og Sør-Korea har med andre ord valgt å ha en fot i begge leire. Møtet fant sted på ministernivå med 400 deltagere, og også industrien var representert.

Hvordan vil så dette forumet håndtere klimaproblemet? Svaret er: "Technology, stupid!" Teknologi og teknologioverføring, spesielt relatert til kullproduksjon, sees som den beste måten å håndtere problemet på. Få vil bestride at dette er et viktig virkemiddel, ikke minst i relasjon til u-landenes mangeårige kamp om teknologioverføring. Dette er en kamp som de har utkjempet på svært mange arenaer, men så langt med lite hell. USA og Australia bevilget 128 millioner dollar til teknologitviking på møtet.

Kritisk til kullpakt

Som nevnt er imidlertid de fleste observatører kritiske. Noen viser til forskningsrapporter som viser at selv med "best case scenarier" vil teknologi kun bidra til å

redusere veksten i utslipp – en reduksjon fra dagens nivå er ikke mulig. Ikke overraskende er miljøgrupper blant de mest kritiske til denne "kullpakten". De ser dette dels som et forsøksimponerende. Det er heller på å få sentrale u-land bort fra Kyoto-protokollen gjennom vage løfter om assistanse, dels som et politisk fikenblad for USA og industrien. USA vil skape et forum uten forplikt-

"Teknologi og teknologioverføring, spesielt relatert til kullproduksjon, sees som den beste måten å håndtere problemet på."

ser, åpenhet og innsyn for å gi var USA som utarbeidet disse inntrykk av at de tar problemet på alvor, mens det kun er et pratforum og en avledningsmanøver for å svekke Kyoto-protokollen. Mer nøytrale observatører er også kritiske. The Economist (14. januar 2006) skriver for eksempel under tittelen "More hot air" at det er vanskelig å tenke seg teknologitviking uten finansielle eller regulative incentiver.

Det er ikke vanskelig å si seg enig i denne kritikken. Problemet er bare at en god del av kritikken også gjelder for de

mer politisk korrekte klimaregimet. Det er ikke tvil om at "hot air" også er en bærebjelke i klimaregimet, og teknologitvikingen har så langt ikke vært i intet i Kyoto-protokollen som peker mot reell reduksjon av utslipp. Det viktigste resultatene så langt er de markedsbaserte mekanismene, men her er det et tankekors at det

EU pådriver – USA nytenkende

I forhandlingsprosessen har EU oftest vært pådriveren med hensyn til ambisjoner, men USA har scoret høyt på kreativitet og innovasjon. Basert på erfaringer så langt, er det derfor ikke gitt at EU alene er i stand til å lede prosessen framover. Det er også viktig å ha klart for seg at USA på ingen måte er en enhetlig aktør på dette området. Det er

"For eksempel kan kombinasjonen av den sterke vektleggingen av teknologi innenfor Stillehavspakten og handel med kvoter innenfor Kyoto-protokollen åpne nye muligheter..."

sterke krefter både i Kongressen, innenfor industrien og på delstatsnivå som ønsker en mer aktiv klimapolitikk enn den nåværende administrasjonen. Etter min mening kan man godt mislike både USAs politikk og den nye pakten. Mange vil reagere på landenes sterke understrekning av at utslippsreduksjoner ikke må gå på bekostning av fortsatt økonomisk vekst. Basert på erfaringer så langt er det imidlertid lite som tyder på at det er noe land som i praksis er villig til å forsake økonomisk vekst for å redusere klimaproblemet. Trolig bør man innta en åpen og pragmatisk holdning til dette tiltaket fordi man uansett ikke kan overse USA, eller de største u-landene, dersom disse også søker andre veier enn det tradisjonelle klimaregimet. For eksempel kan kombinasjonen av den sterke vektleggingen av teknologi innenfor Stillehavspakten og handel med kvoter innenfor Kyoto-protokollen åpne nye muligheter – dersom Stillehavspakten blir mer enn en politisk døgnflue. Svar på de spørsmål jeg stilte innledningsvis blir derfor at pakten definitivt ikke er noe alternativ til den etablerte prosessen. Det kan komme til å bli et supplement på sikt, og den har utvilsomt også elementer av fikenblad-hypotesen. Uansett er det neppe innenfor noen av disse foraene som klimaets skjebne vil bli avgjort. Det er ikke til å komme forbi at klima for de aller fleste sentrale aktører blir "lillebror" sammenlignet med tunge spørsmål knyttet til energi, sikkerhet, økonomisk vekst og handel.