

Fra argumentasjon til kjøpslåing

- En studie av samhandlingen i klimaforhandlingene

Silje Maria Tellmann

Hovedoppgave, cand.polit. 1992

Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo

Vår 2005

Innhold

SAMMENDRAG.....	III
FORORD	V
FORKORTELSER.....	VI
1. INNLEDNING.....	1
1.1. TEMA.....	1
1.2. TEORETISK UTGANGSPUNKT	4
1.3. PROBLEMSTILLING	6
1.4. AKTØRENE I FORHANDLINGENE OM KYOTO-PROTOKOLLEN	7
1.5. METODE - EN TEORETISK FORTOLKENDE CASE-STUDIE	8
1.5.1. ET KOMPARATIVT INNSLAG I ANALYSEN	9
1.5.2. KILDER.....	10
1.6. STUDIENS VIDERE DISPOSISJON.....	14
2. TEORETISK TILNÆRMING	15
2.1. INNLEDNING	15
2.2. STUDIER AV FORHANDLINGER OG SOSIOLOGI.....	16
2.3. KOMMUNIKATIV HANDLING I FORHANDLINGER	19
2.4. AKTØR – FORHANDLINGER SOM SAMHANDLING.....	22
2.4.1. ARGUMENTASJON.....	23
2.4.2. KJØPSLÅING	26
2.4.3. OPPSUMMERING – FORHANDLINGER SOM SAMHANDLING	29
2.5. STRUKTUR – FORHANDLINGERS STRUKTURERENDE STRUKTUR	30
2.5.1. LIVSVERDEN I INTERNASJONALE FORHANDLINGER	31
2.5.2. FORHOLDET MELLOM AKTØRENE I FORHANDLINGENE: IKKE-HIERARKI GJENNOM LIK ADGANG OG LIKEVERD MELLOM AKTØRENE.....	39
2.6. OPPSUMMERING – AKTØR OG STRUKTUR I FORHANDLINGER.....	43
3. INNLEDENDE EMPIRI.....	45
3.1. REDUKSJONSMÅL VERSUS FLEKSIBLE MEKANISMER.....	45
3.2. KLIMAKONVENSJONEN - GRUNNLEGGENDE PRINSIPPER ETABLERES	46
4. FASE I: FRA RIO TIL BERLIN	52
4.1. INNLEDNING	52
4.2. BERLIN-MANDATET: TILSTREKKELIGE FORPLIKTELSER I KLIMAKONVENSJONEN?	53
4.2.1. KONKLUSJON: FRA RETORISKE HANDLINGER TIL STERK KJØPSLÅING.....	58
4.3. FELLES GJENNOMFØRING AV KLIMATILTAK: KLIMAKONVENSJONENS FLEKSIBLE MEKANISME	64
4.3.1. KONKLUSJON: ARGUMENTASJON UNDER PRESS	69
4.4. OPPSUMMERING FASE I: FRA SVAK ARGUMENTASJON TIL TVUNGEN KJØPSLÅING.....	71
5. FASE II: FRA BERLIN TIL GENEVE	73
5.1. INNLEDNING	73
5.2. AGBM 1-4: ETABLERINGEN AV ET NYTT FORHANDLINGSFORUM	74
5.2.1. REDUKSJONSMÅL UNDER AGBM-FORHANDLINGENE	74
5.2.2. FLEKSIBLE MEKANISMER UNDER AGBM FORHANDLINGENE.....	78
5.2.3. KONKLUSJON AGBM 1-4: EN ARENA FOR PRØVING AV ARGUMENTER	81
5.3. COP 2 OG GENEVE-DEKLARASJONEN: MARKERINGEN AV ET FORPLIKTENDE KLIMASAMARBEID	83
5.3.1. KONKLUSJON COP 2: SPLITTENDE LEDERSKAP	85

5.4.	OPPSUMMERING FASE II: FRA UFORPLIKTENDE ARGUMENTASJON TIL BINDENDE FORPLIKTELSE	86
6.	FASE III: FRA GENEVE TIL KYOTO	89
6.1.	INNLEDNING	89
6.2.	AGBM 5-8: AKTØRENE POSISJONERER SEG	90
6.2.1.	AGBM 5	91
6.2.2.	AGBM 6	93
6.2.3.	AGBM 7	97
6.2.4.	AGBM 8	101
6.2.5.	KONKLUSJON AGBM 5-8: FRA ARGUMENTASJON UNDER USIKRE BETINGELSER TIL BEFESTEDE POSISJONER.....	102
6.3.	COP 3: KULMINASJONEN AV TRE ÅRS FORHANDLINGER	107
6.3.1.	ORGANISERING AV FORHANDLINGENE.....	108
6.3.2.	REDUKSJONSMÅL.....	109
6.3.3.	FLEKSIBLE MEKANISMER.....	114
6.3.4.	OPPSUMMERING COP 3: UUNNGÅELIGE KOMPROMISSFORHANDLINGER.....	120
6.4.	KONKLUSJON FASE III: FRA RETORISKE HANDLINGER TIL KJØPSLÅING UNDER PRESS.	124
7.	KONKLUSJON	126
7.1.	INNLEDNING	126
7.2.	SAMHANDLINGEN: FRA ARGUMENTASJON TIL KJØPSLÅING	126
7.3.	STRUKTURENE: FRA ÅPNE TIL LUKKETE FORHANDLINGSARENAER	128
7.4.	DELIBERASJONSTEORIEN SOM ANALYTISK VERKTØY	131
7.5.	FORSLAG TIL VIDERE STUDIER	132
7.5.1.	TEORETISKE STUDIER	132
7.5.2.	EMPIRISKE STUDIER.....	133
	APPENDIKS: KRONOLOGI OVER KLIMAFORHANDLINGENE 1990-1997	134
	REFERANSER	135
	KILDER	141

Sammendrag

Denne studien tar sikte på å beskrive og forstå samhandlingsprosesser i forhandlingene om Kyoto-protokollen i perioden mellom Klimakonvensjonens første partskonferansen i 1995 til Kyoto-protokollen ble underskrevet under den tredje partskonferansen i 1997. Studien er avgrenset til å omhandle forhandlingene om reduksjonsmål og fleksible mekanismer.

Oppgaven er bygget opp som en teoretisk fortolkende case-studie. Med bakgrunn i deliberativ forhandlingsteori konseptualiserer studien samhandlingsprosesser med utgangspunkt i Jon Elsters distinksjon mellom argumentasjon og kjøpslåing. Disse bygger på Jürgen Habermas' kommunikative og strategiske handlingsbegrep. Videre inkluderes forhandlingsstrukturene i analysen for å forstå hvordan forholdene det forhandles under virker sammen med samhandlingen. Strukturanalysen tar utgangspunkt i Thomas Risses operasjonalisering av Habermas' betingelser for kommunikativ handling. Han beskriver aktørenes livsverden samt likeverdet mellom aktørene i forhandlingene som avgjørende for at man skal kunne forvente argumentasjon mellom aktørene i en forhandlingssituasjon.

Empirisk deles forhandlingene inn i tre faser som skilles ad ved hver partskonferanse. Den første fasen ledet opp til COP 1 i Berlin (-95), da Berlin-mandatet og en pilotfase for felles gjennomførte aktiviteter ble vedtatt gjennom kjøpslåing under COP 1. Fase II ledet opp til COP 2 i Geneve (-96) og var preget av at aktørene forhandlet innenfor et nyetablert forum samtidig som de ennå ikke hadde klart definerte preferanser. Dette resulterte i tidvis sterk argumentasjon mellom aktørene. Fasen kulminerte da aktørene vedtok Geneve-deklarasjonen under COP 2, på tross av sterke protester fra flere aktører. Fase III var preget av retoriske handlinger inntil alle de sentrale aktørene hadde presentert sine posisjoner. Da kunne man være vitne til at samhandlingen gikk over til å bli preget av kjøpslåing mellom aktørene, noe som ble forsterket av at forhandlingsstrukturene i mindre grad enn tidligere muliggjorde kjøpslåing. Kyoto-protokollen ble vedtatt på overtid under COP 3, uten begrunnet konsensus bak, noe som skyldtes utbredt kjøpslåing mellom aktørene i den siste tiden forut for beslutningssituasjonen.

Studiens prosessorienterte tilnærming avslører hvordan samhandlingen var preget av argumentasjon under forhold som var preget av usikkerhet, både med hensyn til egne og andres preferanser, og åpne forhandlingsstrukturer, mens kjøpslåing overtok som den dominerende samhandlingsmodus etter hvert som usikkerheten ble mindre og presset om å fatte beslutninger

økte. Denne endringen i samhandling fant sted sammen med en endring i strukturene som i mindre grad åpnet for argumentasjon mellom aktørene.

Den sterke graden av kjøpslåing mot slutten av forhandlingene resulterte i en protokoll som ble betegnet som et kompromiss mellom aktørene, noe som var forventet ettersom det ligger i kjøpslåingens natur at begrunnet konsensus ikke er et mulig utfall. Men klimaforhandlingene illustrerer likevel hvordan argumentasjon kan være en forutsetning for kjøpslåing i forhandlinger. Argumentasjon bidro til å øke aktørenes forståelse av klimaproblematikken og bidro til en avgrensning av alternative løsninger. Argumentasjonen mellom aktørene dannet således grunnlaget for kjøpslåingen som fant sted mot slutten av forhandlingene.

Forord

Denne oppgaven er blitt til gjennom en møysommelig og lærerik prosess. Det har først og fremst vært morsomt og givende å få anledning til å fordype seg i et så spennende og utfordrende tema som klimaforhandlingene, men det å skulle utvikle en ide til et ferdig produkt har også vært en krevende arbeidsprosess.

Det er mange som fortjener en takk for å ha gjort denne prosessen til en god opplevelse.

Min hovedveileder, Sjur Kasa, har stilt opp for meg gjennom hele prosessen og bidratt med oppmuntrende og oppklarende råd og støtte. Min biveileder, Lars Mjøset, kom inn mot slutten med verdifulle innspill.

Norges Forskningsråd og Ruhrgas-stiftelsen muliggjorde et opphold ved Freie Universität våren 2004, og Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi bidro med midler i forbindelse med gjennomføring av intervjuer.

En takk rettes også til mine informanter som ryddet plass til meg i en travel hverdag.

En stor takk til familie og venner som har fulgt meg gjennom oppturer og nedturer og som alltid har oppmuntret meg. En ekstra takk til Helga Steinsholt Hem, Silje Rasting, Gunhild Laland Mohn og Nadia Remen Svendsen for de alltid innholdsrike lunsj- og kaffepausene. Og en stor takk til min mor, Marianne Tellmann, som bidro med grundig korrekturlesing mot slutten.

Sist, men ikke minst, vil jeg rette en spesiell takk til Espen Daniel Hagen Olsen. Uten hans utrettelige tro på prosjektet, hans kloke råd og velrettede kommentarer hadde denne prosessen vært atskillig tyngre. Hans støtte og varme har vært uvurderlig.

Oslo, 4. mai 2005.

Forkortelser

AGBM:	Ad hoc Group on the Berlin Mandate
AIJ:	Activities Implemented Jointly
Annex I:	Industrialiserte land som har forpliktelser under Klimakonvensjonen og Kyoto-protokollen.
AOSIS:	Alliance Of Small Island States
COP:	Conference Of the Parties, partskonferanse
EiT:	Economies in Transition
INC:	International Negotiating Committee
IPCC:	Intergovernmental Panel on Climate Change
JI:	Joint Implementation
JUSSCANNZ:	Gruppe som jobbet sammen under forhandlingene: Japan, USA, Sveits, Canada, Australia, Norge og New Zealand.
NGO:	Non Governmental Organization
OECD:	Organization for Economic Cooperation and Development
OPEC:	Organization of Petroleum Exporting Countries
QUELROs:	Quantified Emission Limitation and Reduction Objectives
UNFCCC:	United Nations Framework Convention on Climate Change

1. Innledning

1.1. Tema

Denne studien tar sikte på å beskrive og forstå samhandlingsprosessene i forhandlingene om Kyoto-protokollen som fant sted mellom den første partskonferansen i Berlin (COP 1) i 1995 og den tredje partskonferansen i Kyoto (COP 3) i 1997 da protokollen ble underskrevet. Utgangspunktet for studien er et ønske om å forstå *prosessen* som lå bak det faktum at over 150 stater maktet å bli enige om en protokoll for et klimasamarbeid som skulle gi dem legalt bindende forpliktelser.

Den 16. februar 2004 ble Kyoto-protokollen ratifisert, på tross av manglende støtte fra USA¹. Kyoto-protokollen pålegger industriland å redusere sine utslipp av klimagasser med 5% av 1990-nivå innen perioden 2008-2012, og tilbyr også et institusjonelt rammeverk for hvordan land kan senke utslipp både innenfor egne grenser og i samarbeid med andre land. Protokollen bygde på 30 måneder med forhandlinger mellom partene til Klimakonvensjonen, fra den første partskonferansen i Berlin i 1995 til protokollen ble vedtatt under den tredje partskonferansen i Kyoto i 1997.

Samlet sett utgjorde klimaforhandlingene ”(...) the single most intense diplomatic effort that has taken place over such a short period in a single issue area” (Andresen 1998: 31). Forhandlingene samlet over 150 land som sammen forhandlet seg frem til en protokoll som skulle bidra til en regulering av utslippene av klimagasser med hensikt om å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren. Bakgrunnen for forhandlingene var de økte indikasjonene om at verden står overfor menneskeskapte klimaendringer:

Increases in greenhouse gas concentrations since preindustrial times (i.e., since about 1750) have led to a positive radiative forcing of climate, tending to warm the surface and to produce other changes of climate (IPCC 1995).

Atmosfæren kan betraktes som en global allmenning. Alle aktører har fri tilgang til allmenningen, og de kan slippe ut klimagasser etter eget forogdtbefinnende. Men dette vil i

¹ En ratifisering krevde at minst 55 parter til protokollen skulle ratifisere den. I tillegg måtte industriland som sto for til sammen minst 55% av utslippene i 1990 ratifisere for at protokollen skulle tre i kraft.

lengden føre til en tragedie for allmenningen og aktørene som er avhengige av den, i tråd med Hardins (1968) beskrivelse av allmenningens tragedie²:

Each man is locked into a system that compels him to increase his herd without limit – in a world that is limited. Ruin is the destination toward which all men rush, each pursuing his own best interest in a society that believes in the freedom of the commons. Freedom in a commons brings ruin to all (ibid: 1244).

Hardins poeng er at allmenningsproblematikken ikke lar seg løse gjennom teknologiske fremskritt alene. Allmenningsproblematikken krever at aktørene går inn i et samarbeid der aktørenes tilgang til bruken av allmenningens ressurser reguleres. I klimaspørsmålet vil imidlertid en regulering av aktørenes tilgang til allmenningen kunne få vidtrekkende konsekvenser: ”Cooperation and action to limit climate change is complex because serious responses could reach deep into countries’ economic and political interests” (Grubb 1999: 27).

Formålet med denne studien er å se nærmere på *hvordan* aktørene samarbeidet for å finne en løsning på den allmenningsproblematikken de sto overfor under klimaforhandlingene. Underdal (2002) beskriver klimaproblematikken som et *ondartet* problem ettersom en løsning krever at man distribuerer et materielt gode eller en byrde mellom aktørene. Et mål for forhandlingene vil dermed være å bli enige om fordelingsnøkler for dette som alle kan gå med på og som samtidig løser problemet. Dette åpner for en rekke problemstillinger som vil være knyttet opp til eksisterende distribusjon av de aktuelle byrdene og/eller godene, samt hvilken verdi de tilskrives av de berørte aktørene. Klimaforhandlingene representerte derfor en særdeles kompleks utfordring for de impliserte aktørene, og en studie av forhandlingsprosessen vil kunne kaste lys over hvilke virkemidler aktørene tydde til for å bli enige under omstendigheter som utfordret aktørenes egeninteresser, samtidig som det krevdes normative overveielser mellom aktørene.

Forhandlingene om Kyoto-protokollen dekket en rekke områder, som spente fra prosedurale spørsmål til mer normative og fordelingsmessige spørsmål. De mest sentrale forhandlingsområdene var tiltak og virkemidler, reduksjonsmål og fleksible mekanismer, samt utviklingsland og deltakelse (Grubb 1999: 62). En fullstendig dekning av alle temaene ville vært ideelt for å beskrive og forstå den forhandlingsdynamikken som preget klimaforhandlingene, men det er ikke mulig innenfor denne studiens rammer. Jeg har derfor valgt å fokusere på

²Allmenningens tragedie omhandler opprinnelig et beite som fungerer som en allmenning og problematikken knyttet til overgressing.

enkelte temaer som var toneangivende for forhandlingsprosessen og som utfordret aktørenes forhold til hverandre. Disse er forhandlingene om *reduksjonsmål* og *fleksible mekanismer*.

Forhandlingene om reduksjonsmål omhandlet hvor mye aktørene i nord skulle kutte i sine utslipp av klimagasser. Forhandlingene inkluderte debatter om hvilke gasser som skulle inkluderes i protokollen, hvilken periode forpliktelsene skulle gjelde for og hvordan man skulle inkludere såkalte brønner for CO²-opptak i protokollen. Jeg vil imidlertid fokusere på selve reduksjonsmålet aktørene forhandlet frem. Reduksjonsmålet ble det synligste målet på hvor mye aktørene var villige til å gi i klimaspørsmålet, og ble definerende for de ulike aktørenes ansvar og forpliktelser i forhold til håndteringen av klimaproblematikken. Debatten om reduksjonsmålet inkluderte overveielser over hvem som skulle påta seg forpliktelser under protokollen og hvordan disse skulle fordeles mellom aktørene og utfordret dermed aktørenes forhold til hverandre.

Forhandlingene om de fleksible mekanismene gikk ut på å forhandle frem mekanismer for hvordan aktørene skulle kunne oppfylle sine forpliktelser under protokollen. I motsetning til tiltak og virkemidler, som er internt drevet, legger de fleksible mekanismene opp til et samarbeid mellom land for å redusere utslipp av klimagasser. Protokollen inkluderer tre fleksible mekanismer³: kvotehandel, felles gjennomføring av klimatiltak og den grønne utviklingsmekanismen. Disse åpner for at land kan avskrive utslippsreduksjoner de har initiert utenfor egne grenser på sitt eget klimaregnskap. Forhandlingene om de fleksible mekanismene berørte derfor spørsmål om hvordan man ønsket at aktørenes forpliktelser skulle oppfylles, og hvilke prinsipper som skulle være retningsgivende for samarbeid mellom land.

Studien vil derfor være avgrenset både i *tid* og *omfang*. Tidsmessig vil den spenne fra den første partskonferansen, COP 1, i Berlin våren 1995 til den tredje partskonferansen, COP 3, i Kyoto i desember 1997. Omfangsmessig vil den avgrenses til å omhandle forhandlingene om reduksjonsmål og fleksible mekanismer.

³ Enkelte beskriver også "boblen" som en fleksibel mekanisme, dvs at enkeltland kan gå sammen om å oppfylle sine felles forpliktelser ved å refordle forpliktelsene på en slik måte at de samlede reduksjonene blir uforandret. Jeg vil imidlertid ikke gå nærmere inn på denne muligheten i studien, men fokusere på de tre mekanismene som oftest samles under fellesbetegnelsen "fleksible mekanismer".

1.2. Teoretisk utgangspunkt

Denne studien tar sikte på å studere klimaforhandlingene ved hjelp av deliberasjonsteori⁴ slik denne er gjort anvendelig for studier av internasjonale forhandlinger av Thomas Risse (2000) og Risse og Harald Müller (2001). Deres studier tar utgangspunkt i Jon Elsters (1991, 1992) distinksjon mellom *argumentasjon* og *kjøpslåing* for å studere samhandling i forhandlinger. Begrepsparet bygger på Jürgen Habermas' handlingsteori (1984, 1987), og forsøker å bygge bro mellom individualismen⁵ på den ene siden og konstruktivismen⁶ på den andre siden. Hensikten er å avdekke hvordan ulike former for samhandling gjør seg gjeldende i internasjonale forhandlinger.

Studier av internasjonale forhandlinger har blitt dominert av det individualistiske paradigmet innen samfunnsteori som vektlegger en aktørorientert handlingsmodell (Eriksen og Weigård 1997, Risse og Müller 2001). Paradigmet forventer at aktører styres av en instrumentell rasjonalitet, og deres interesser og preferanser tas for gitt forut for samhandlingen (Risse og Müller 2001: 4). Med utgangspunkt i individualismen begrepsliggjøres forhandlinger som kjøpslåing, der hensikten er å maksimere egne interesser, og distribusjonen av makt mellom aktørene gis status som den kritiske variabelen: "In the end, (...) it is power that is the ultimate deciding factor in international politics (...)" (Hopman 1996: 54). Dette perspektivet på forhandlinger og internasjonale relasjoner har blitt utfordret fra flere hold, både empirisk og teoretisk.

Fordi perspektivet i sine analyser ekskluderer sosiale prosesser og ikke forankrer aktørene i sosiale strukturer vil det kunne miste noe av sin forklaringskraft i empiriske studier (Risse og Müller 2001). Perspektivet tar aktørenes preferanser for gitt, men i mange tilfeller møter ikke aktører til forhandlinger med ferdig utformete preferanser, mens man i andre tilfeller kan man være vitne til at aktørene endrer preferanser underveis i forhandlingene. Videre forklarer perspektivet forhandlingsutfall ut fra aktørenes relative makt, noe som gjør det vanskelig å forklare hvorfor sterkere stater i enkelte tilfeller gir etter for svakere stater.

Disse utfordringene forsøker deliberasjonsteorien å imøtekomme. Deliberasjonsteorien tar utgangspunkt i Habermas' handlingsteori og inkluderer dermed den strategiske aktøren i sine

⁴ Deliberasjonsteorien favner vidt og forbindes hovedsaklig med demokratiteori, men jeg tar utgangspunkt i *handlingsteorien* som deliberasjonsteorien er grunnlagt på.

⁵ Samlebetegnelse for rasjonelle valg, spillteori, bytteteori (Barnes 1995).

⁶ Risse (2000) gir denne tradisjonen ulike betegnelser, blant andre "sociological institutionalism", "social constructivism" og "constructivism". Jeg velger for enkelthets skyld å kalle denne konstruktivisme på norsk.

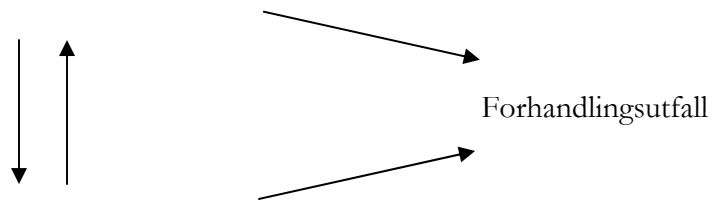
analyser *samtidig* som det åpner for samhandling styrt av kommunikativ handling. Ved å utvide aktørenes handlingsmuligheter til å gjelde *både* strategisk og kommunikativ handling, kan perspektivet gi verdifulle bidrag til forståelsen av handlingsvalg også der de ikke er styrt av egeninteresse. Samtidig inkluderer perspektivet en analyse av forholdet mellom aktørene og de strukturene de handler innenfor. Deliberasjonsteorien forutsetter et gjensidig forhold mellom aktører og strukturer der strukturene kontinuerlig produseres, konstitueres og reproduseres gjennom aktørenes handlinger.

En studie av samhandlingsprosessene i klimaforhandlingene som tar utgangspunkt i deliberasjonsteorien vil dermed ikke bare inkludere en analyse av aktørene og deres handlingsvalg, men den vil også ta for seg de strukturene aktørene handler innenfor og det gjensidige forholdet mellom aktører og strukturer. Jeg vil i studien ta utgangspunkt i Habermas' (1984, 1987) idealbetingelser for kommunikativ handling og Risses (2000) operasjonalisering av disse for å forankre samhandlingsprosessene innenfor en struktur. Dette innebærer en analyse av aktørenes livsverden samt aktørenes forhold til hverandre forstått som graden av likeverd og aktørenes adgang til forhandlingene.

Med basis i det teoretiske grunnlaget for studien vil analysen derfor ta utgangspunkt i en modell som åpner for en studie av samspillet mellom aktørenes samhandling og forhandlingenes strukturer:

Aktør - Samhandling

- Argumentasjon
- Kjøpslåing



Struktur - Idealbetingelser

- Felles livsverden
- Lik adgang
- Likeverd

Formålet med å ta utgangspunkt i deliberasjonsteori er ikke å teste teorien med støtte i klimaforhandlingene, men å bruke teorien som et analytisk verktøy og en veiviser for de valgene jeg gjør i studien: "Theories arrange sets of concepts to define and explain some phenomenon"

(Silverman 2000: 78). Studier av klimaforhandlingene har meg bekjent i all hovedsak fokusert på å forklare forhandlingsutfallet med utgangspunkt i aktørenes preferanser og deres gjennomslagskraft i forhandlingene⁷, og i mindre grad på *samhandlings*prosessene som lå bak beslutningene som ble fattet. Ved å anvende et teoretisk perspektiv på forhandlingene som åpner for analyser av klimaforhandlingene som er forankret i selve samhandlingsprosessen, håper jeg å kunne tilby en mer helhetlig fortolkning av forhandlingene.

1.3. Problemstilling

Med bakgrunn i studiens empiriske og teoretiske fokus vil jeg ta utgangspunkt i en todelt problemstilling for denne studien:

- a) *Hva slags samhandling preget forhandlingene om reduksjonsmål og fleksible mekanismer?*
- b) *Under hvilke forhold fant ulike former for samhandling sted?*

Problemstillingens første del er *deskriptiv* i sin karakter: den tar sikte på å avdekke empirisk hvilke former for samhandling som fant sted med utgangspunkt i begrepsparet argumentasjon – kjøpslåing. Problemstillingens andre del har et *analytisk* siktemål: den vil forsøke å avdekke samspillet mellom samhandlingen under forhandlingene og de strukturene de finner sted innenfor. Gjennom dette vil jeg forsøke å forstå hvorfor ulike former for samhandling preget ulike deler av forhandlingene.

Ved å fokusere på hva slags samhandling som preget forhandlingene og de forholdene samhandlingen fant sted innenfor, håper jeg å kunne avdekke noe av den forhandlingsdynamikken som preget forhandlingene og dermed bidro til utfallet. Samtidig håper jeg at *lengden* på studiens fokus vil kunne illustrere tendenser og utviklingstrekk under forhandlingene. Ved å studere forhandlingene fra de begynte i 1995 til Kyoto-protokollen ble underskrevet i 1997 vil jeg unngå at samhandlingen under forhandlingene fremstår som isolerte situasjoner, men heller forsøke å peke på hvordan samhandlingen utviklet seg underveis i forhandlingene. Forhåpentlig vil studien kunne gi nye perspektiver på klimaforhandlingene og hva som bidro til å forme Kyoto-protokollen.

⁷ Se blant andre Andresen (1998), Grubb (1999) og Schröder (2002) for studier av forhandlingene om Kyoto-protokollen.

1.4. Aktørene i forhandlingene om Kyoto-protokollen

Det var over 150 land som deltok i klimaforhandlingene. Disse forhandlet som enkeltaktører, men valgte i tillegg å samarbeide innenfor mer eller mindre løse koalisjoner for å minske kompleksiteten i forhandlingene.

Den tydeligste skillelinjen underveis var mellom industriland og utviklingsland. Denne ble forsterket av den korresponderende strukturen innenfor FN-organer (Grubb 1999: 29) og Klimakonvensjonen som delte landene inn i industriland og utviklingsland gjennom å opprette et Annex I som besto av OECD-landene samt økonomier i overgang til en markedsøkonomi. Koalisjonene samlet seg i forhold til nasjonale fellestrekk som bidrag til klimautslipp, grad av energieffektivitet, økonomisk kapasitet, avhengighet av olje og tilgang på ikke-fossile energikilder, samt graden av sårbarhet overfor klimaendringenes virkninger (ibid). Jeg har valgt å fokusere på de store koalisjonene i forhandlingene, men vil i tillegg inkludere enkeltland dersom disse utmerket seg underveis gjennom å påvirke forhandlingene på den ene eller andre måten.

De store koalisjonene i forhandlingene om Kyoto-protokollen var:

- EU: Den største politiske enheten under klimaforhandlingene. Inkluderte 15 stater da forhandlingene om Kyoto-protokollen startet i 1995.
- JUSSCANNZ: Opprinnelig en koalisjon eller et diskusjonsforum (Andresen 1998: 22) som kun inkluderte Canada, Australia og New Zealand. Japan og USA kom til etter Klimakonvensjonen, og underveis i forhandlingene om Kyoto-protokollen ble også Norge og Sveits inkludert i denne gruppen.
- Økonomier i overgang ("Economies in Transition", EiT): Landene i Øst-Europa og de tidligere Sovjet-statene.
- G77/Kina: Over 120 utviklingsland som tradisjonelt opptrer som en gruppe i FN-sammenhenger. Det er imidlertid store forskjeller mellom G77-landene/Kina, og enkelte opptrådte i tillegg som en del av andre koalisjoner under klimaforhandlingene.
- AOSIS: "The Alliance of Small Island States". Besto av 42 øystater som alle fryktet at klimaendringer skulle drukne deres landområder.
- OPEC: "Organization of Petroleum Exporting Countries", har representert oljeeksporterende stater siden 60-tallet.

Ettersom studien åpner for en analyse av strategiske handlinger, vil aktørenes egeninteresser ha betydning for analysen av klimaforhandlingene dersom disse danner bakgrunnen for aktørenes

handlingsvalg. Av plasshensyn vil jeg imidlertid ikke foreta en systematisk gjennomgang av aktørenes interesser, men kun ta for meg aktørers interesser der de åpenbart ligger til grunn for aktørenes valg av handlingsmodus.

1.5. Metode - en teoretisk fortolkende case-studie

Denne studiens ambisjon er å gå i dybden i ett enkelt case, klimaforhandlingene, og rekonstruere hendelsesforløpet innenfor et gitt tidsrom for å kunne beskrive og analysere aktørenes samhandling. For å gjøre dette mulig har jeg samlet inn kvalitative data fra ulike kilder og analysert dem med ved hjelp av foreliggende teori om feltet, altså teoretisk viten om samhandling i forhandlinger. Studien kan dermed benevnes som det Andersen (1997: 68) kaller en teoretisk fortolkende case-studie.

En teoretisk fortolkende case-studie er motivert ut av en interesse for det case som studeres ”(...) samtidig som studiet av det enkelte tilfellet ses som et typisk eksempel på en (eller flere) klasser av fenomener som det allerede eksisterer en viss kunnskap om” (Andersen 1997: 68). Teoretisk kunnskap og begreper brukes for å strukturere og analysere det empiriske materialet, men hensikten er ikke nødvendigvis å bidra til teoriutvikling eller å teste hypoteser (ibid: 69).

Hensikten med denne studien er verken å bidra til teoriutvikling eller å teste hypoteser, men å bidra til en økt forståelse av klimaforhandlingene og hvordan aktørenes samhandling bidro til å forme forhandlingene. For å gjøre dette har jeg benyttet meg av teoretisk innsikt som har kunnet veilede meg i organiseringen og analysen av den tilgjengelige empirien om feltet. Det teoretiske perspektivet på forhandlinger har dermed tilbudt meg ”(...) a framework for critically understanding a phenomenon”, samt ”(...) a basis for considering how what is unknown might be organized” (Silverman 2000: 78).

Det finnes, som nevnt under 1.2., ulike teoretiske perspektiver på internasjonale forhandlinger. Denne studien bygger på et perspektiv på internasjonale forhandlinger som er valgt ut fra både teoretisk interesse og empirisk egnethet. Teoretisk er det deliberative perspektivet på forhandlinger interessant fordi det tilbyr en utvidet forståelse av samhandling, også innenfor forhandlinger, sammenlignet med andre teoretiske perspektiver. Empirisk er dette perspektivet egnet for en studie av klimaforhandlingene fordi det åpner for en prosessorientert studie som tillater en å følge hele handlingsforløpet samtidig som det åpner for analyser av utfall som andre perspektiver ikke er i stand til å forklare.

Studien er dermed ikke induktiv i den forstand at den er a-teoretisk, den bygger snarere på en teoretisk styrt tilnærming. Dette valget er gjort ut fra vissheten om at "[a]lle studier vil, i det minste implisitt, basere seg på en tolkningsmodell, om det så er "bakhodemodeller" som reflekterer sosiale konvensjoner" (Andersen 1997: 30). Ved å presisere den teoretiske og dermed fortolkningsmessige bakgrunnen for de valgene som gjøres i studien, forsøker jeg derved å avdekke de premissene som er lagt til grunn for studien: "En bevisst teoretisk tolkning gir større muligheter for å presisere forutsetninger for case-studier som er styrt utifra en interesse i "saken selv" " (ibid).

En slik studie kan imidlertid møte på problemer. Dersom generalitetsnivået blir for høyt, risikerer man å fortelle den historien det teoretiske utgangspunktet angir: "(...) empirisk materiale kan fremstilles i forhold til flere hovedhistorier. Det er avhengig av hva som er den styrende interesse og hvordan ulike deler av et materiale fanges inn på en fortettet måte" (Andersen 1997: 69). Det er derfor avgjørende for studiens kvalitet at man er oppmerksom på ulike tolkningsmuligheter der de kan oppstå.

Det anvendte teoretiske perspektivet foreskriver en rekke variabler som brukes i analysen for å besvare studiens problemstilling. Disse inkluderer kontekstuelle variabler. Det er imidlertid viktig å presisere at disse ikke presenteres som *uavhengige* variabler. Hensikten med studien er ikke å foreta en kausalanalyse der kontekstuelle forhold og individuelle endogene forhold fører til en viss type samhandling mellom aktørene i klimaforhandlingene. Hensikten er snarere å se på det *gjensidige* forholdet mellom kontekst/struktur og samhandling/aktør og hvordan de to konstituerer hverandre.

1.5.1. Et komparativt innslag i analysen

For å gripe forhandlingsprosessen på best mulig måte har jeg valgt å strukturere den empiriske fremstillingen på en måte som åpner for sammenligninger av forhandlingenes ulike faser. Ved å dele empirien inn i tre faser som hver avsluttes av en partskonferanse⁸ har jeg mulighet til å ettersøke og samtidig forsøke å forklare likheter og ulikheter mellom de ulike stadiene i forhandlingsprosessen og samtidig gripe utviklingen av forhandlingene ut fra et mer overordnet perspektiv. De enkelte fasene analyseres i to omganger: Først analyseres tiden før den relevante partskonferansen, og deretter analyseres selve partskonferansen. Grunnen til inndelingen i tre overordnede faser er todelt. Det er en *praktisk* inndeling, ettersom hver fase ender opp i en COP

⁸ COP 1 (Fase I), COP 2 (fase II), COP 3 (fase III).

som munner ut i en beslutning. Samtidig er det en inndeling som fanger opp de tre *kulminasjonene* som preget perioden mellom underskrivelsen av Klimakonvensjonen og Kyoto-protokollen.

1) Fra Rio til Berlin (kapittel 4)

Første fase strakk seg fra undertegnelsen av Klimakonvensjonen i Rio de Janeiro i 1992 til første COP som fant sted i Berlin i 1995. Denne fasen var preget av forhandlingene om et mandat for de videre forhandlingene samt en pilotfase for felles gjennomførte aktiviteter. Fasen kulminerte med at Berlin-mandatet og en pilotfase for "Activities implemented jointly" ble vedtatt under COP 1 i Berlin.

2) Fra Berlin til Geneve (kapittel 5)

Andre fase strakk seg fra COP 1 i Berlin til COP 2 i Geneve. Forhandlingene fant sted innenfor det nyopprettede forumet AGBM (the Ad hoc Group of the Berlin Mandate). Fasen kulminerte med at Geneve-deklarasjonen ble vedtatt, uten konsensus bak, under COP 2 i Geneve.

3) Fra Geneve til Kyoto (kapittel 6)

Tredje fase strakk seg fra COP 2 i Geneve til COP 3 i Kyoto og undertegnelsen av Kyoto-protokollen. Det er i denne fasen forhandlingene virkelig ble drevet fremover og at aktørenes forhold og gjennomslagskraft ble satt på prøve. Fasen kulminerte med at Kyoto-protokollen ble vedtatt på overtid under COP 3 i Kyoto.

Hver av fasene vil oppsummeres med en analyse av samhandlingen i den enkelte fasen, og til sist vil jeg forsøke å sammenligne de tre fasene for å tydeliggjøre hva slags samhandling som karakteriserte de tre fasene og forsøke å se på samspillet mellom samhandlingene og strukturene innen de ulike fasene. Forhåpentlig vil inndelingen bidra til å strukturere analysen og stimulere til en dynamisk fortolkning av forhandlingsprosessen: "Sammenlikninger vil ofte inspirere til å se ting på nye måter der faste forhold blir variable, det enestående blir normalt og det normale blir avvikende eller ekstremt" (Andersen 1997: 97).

1.5.2. Kilder

Denne studien tar sikte på å gå i dybden i ett enkelt case, klimaforhandlingene, og det empiriske materialet blir dermed avgjørende for evnen til å rekonstruere handlingsforløpet. Kvaliteten på det empiriske grunnlaget vil dermed være et utslag av studiens og kildenes validitet og reliabilitet.

Studien bygger på to former for empiri: primærinformasjon og sekundærinformasjon. Primærinformasjonen er samlet inn gjennom intervjuer, mens sekundærinformasjonen er hentet fra dokumenter og referater samt tilgjengelig litteratur om klimaforhandlingene. Disse kildene har dannet grunnlaget for rekonstruksjonen av samhandlingen under klimaforhandlingene, og har hatt en gjensidig korrigerende og utfyllende funksjon.

1.5.2.1. Validitet og reliabilitet

For at studiens funn skal være relevante er det nødvendig at kildebruken er valid og reliabel. Med validitet vises det til hvorvidt empirien er gyldig og relevant for problemstillingen, mens reliabilitet viser til graden av nøyaktighet i innsamlingen og behandlingen av empirien (Hellevik 1994: 103).

Denne studiens validitet hviler dermed på hvorvidt den innsamlede empirien kan betegnes som gyldig og relevant. Dette avhenger i første omgang av de operasjonaliseringene som benyttes for å overføre teoretisk definerte begreper til empiriske termer, altså den definisjonsmessige validiteten. For denne studiens validitet er det derfor avgjørende at de sentrale begrepene som skal undersøkes hviler på hensiktsmessige og klart definerte operasjonaliseringer. De sentrale begrepene i denne studien er argumentasjon og kjøpslång, samt livsverden, likeverd og lik adgang til forhandlingene (se modell under 1.2.). I den teoretiske drøftingen av disse begrepene vil det derfor inngå en drøfting av operasjonalisering under diskusjonen av empiriske forventninger. En annen måte å bidra til studiens validitet på er å øke bredden eller omfanget av den innsamlede empirien. Ideelt sett burde alle deltakende aktører blitt intervjuet for å øke studiens validitet. Dette har imidlertid ikke vært mulig, av ressursmessige hensyn. Det har derfor vært nødvendig å ty til sekundærinformasjon for å bøte på manglende tilgang på primærinformasjon. Dette kan imidlertid i seg selv bidra til å øke studiens validitet, ikke bare ved at det øker tilfanget av empiri, men ved at det muliggjør kildetriangulering. Med triangulering menes "(...) a process of using multiple perceptions to clarify meaning, verifying the repeatability of an observation or interpretation" (Stake 2000: 443). Triangulering gjennom bruk av ulike kilder øker studiens validitet fordi man kan sette ulike kilder opp mot hverandre og derigjennom kontrollere for innholdet i dem.

Reliabiliteten viser på den andre siden til hvordan empirien er samlet inn og behandlet, altså hvorvidt kildene som studien bygger på kan regnes som pålitelige. Når det gjelder primærinformasjonen må denne i utgangspunktet regnes som pålitelig ettersom informantene selv har deltatt i forhandlingene og derfor kan gi et virkelighetsnært bilde av samhandlingen.

Informasjonen som gis under et intervju vil imidlertid være preget av informantens egne erfaringer, og tilbyr således ikke en ”objektiv” kilde til forhandlingene, men informasjon preget av informantens eget ståsted. Når det gjelder sekundærinformasjonens reliabilitet må denne tas for gitt i de tilfellene der informasjonen er hentet fra vitenskapelige publikasjoner, ettersom disse selv er underlagt krav om validitet og reliabilitet. Det vil imidlertid være vanskelig å etterprøve og kontrollere slike kilder, noe som svekker deres reliabilitet.

Jeg vil i det følgende gå nærmere inn på de kildene som er benyttet i studien og hvordan disse har bidratt til rekonstruksjonen og forståelsen av klimaforhandlingene.

1.5.2.2. Primærinformasjon

Min primærinformasjon er hentet fra intervjuer med den norske og den svenske delegasjonslederen til klimaforhandlingene. Begge informantene deltok i forhandlingene og er således å regne som sentrale kilder for å forstå samhandlingsprosessene under forhandlingene. Ettersom mine informanter kun representerer to aktører under klimaforhandlingene er imidlertid deres representativitet begrenset, noe man kan hevde svekker studiens reliabilitet. Ideelt sett hadde jeg intervjuet representanter for alle aktørene under klimaforhandlingene, men dette har som nevnt ikke vært mulig av ressursmessige årsaker, i tillegg til at jeg fikk negativt svar på flere forespørsler om intervju. Videre kan man stille spørsmålsteget ved hvorvidt bruken av intervjuer er valid dersom den ikke støttes av andre kilder. Dette må vurderes utifra den enkelte situasjonen.

Både den svenske og den norske forhandlingslederen ble intervjuet på sine respektive nåværende arbeidsplasser, henholdsvis University of East Anglia og Miljøverndepartementet. Intervjuene var såkalte åpne, halvstrukturerte intervjuer som åpnet for at informantene kunne snakke relativt fritt og presentere egne analyser og forklaringer, samtidig som jeg fikk svar på mine spørsmål.

Ettersom mitt fokus for studien ble noe endret etter at intervjuene var foretatt, ble også deler av den empirien intervjuene tilbød mindre relevant for studien i den nåværende formen. Intervjuene har likevel vært en viktig kilde til å forstå hvordan aktørene har samhandlet under forhandlingene og hvordan forhandlingene ble drevet fremover. De har dessuten gjennom sine refleksjoner rundt klimaforhandlingene gitt meg en økt forståelse av hvordan diplomater resonnerer i forhandlingssituasjoner.

1.5.2.3. Sekundærinformasjon

Secondary information consists of sources of data and other information collected by others and archived in some form. These sources include government reports, industry studies, and syndicated information services as well as the traditional books and journals found in libraries (Stewart 1984: 11).

I tillegg til intervjuene har sekundærinformasjon gitt studien dens empiriske grunnlag. Fordelen med å benytte sekundærinformasjon er at det ligger en mindre tid- og kostnadskrevende prosess bak informasjonsinnhenting. For denne studiens del har dette vært avgjørende, ettersom tilgangen til primærkilder har vært begrenset, gitt de potensielle informantenes geografiske spredning. Videre er sekundærinformasjon et nyttig redskap for å foreta sammenligninger. Ulike kilder kan brukes til å sammenligne og utfylle den tilgjengelige informasjonen, og kan som nevnt bidra til å øke studiens validitet. Det er imidlertid også svakheter forbundet ved å benytte seg av sekundærinformasjon for innhenting av empirisk materiale. Sekundærdata er samlet inn og presenteres med utgangspunkt i bestemte premisser: "Data are often collected with a specific purpose in mind, a purpose that may produce deliberate or unintentional bias" (Stewart 1984: 14). Dette vil videre gjenspeile seg i hvordan det empiriske materialet presenteres. Det ligger en fortolkning bak, og leseren vil ikke alltid ha tilgang til de valgene som er foretatt forut for presentasjonen. Sekundærinformasjon må derfor behandles forsiktig.

Det er hovedsaklig blitt benyttet tre former for sekundærinformasjon i denne studien: dokumenter, referater samt vitenskapelige publikasjoner om klimaforhandlingene.

Alle offisielle dokumenter fra klimaforhandlingene ligger tilgjengelige på klimasekretariatets nettside⁹. Disse har gitt informasjon om temaer for de ulike forhandlingene og om beslutninger som har blitt fattet, samt tilgang til aktørenes skriftlige forhandlingsinnspill. Dokumentene gir imidlertid liten innsikt i selve samhandlingen under forhandlingene samt de problemstillingene og drøftingene som lå bak samhandlingen.

The Earth Negotiations Bulletin¹⁰ (ENB) skriver daglige referater fra klimaforhandlingene og andre miljø- og utviklingsrelaterte multilaterale forhandlinger. Disse publiseres daglig under forhandlinger og leses av både delegater, NGOer og forskere underveis i forhandlingene. ENB skrives av uavhengige observatører og tar sikte på å være en balansert og autonom

⁹ Se www.unfccc.int.

¹⁰ Alle utgitte ENB ligger tilgjengelige på nettstedet www.iisd.ca.

rapporteringskilde som utgis av International Institute for Sustainable Development, en NGO basert i Canada. ENB har vært en uvurderlig kilde for å forstå gangen i forhandlingene og for å få tilgang til den daglige utviklingen av forhandlingene. Den rapporterer ikke bare om den offisielle fremgangen i forhandlingene, men vektlegger også samhandlingene som skjer utenfor de formelle forhandlingsforaene, og gir derfor et mer helhetlig bilde av klimaforhandlingene enn de offisielle dokumentene.

Utover dette har studien basert seg på vitenskapelige publikasjoner om klimaforhandlingene. Litteraturen om klimaforhandlingene er omfattende, og den spenner fra teoridrevne forhandlingsstudier til studier som primært fokuserer på forhandlingenes utfall og protokollens videre muligheter. Få studier tar for seg hele forhandlingsprosessen, og få studier inkluderer struktur og samhandling som sosiologiske begreper for å forstå forhandlingsprosessen¹¹. Andre studier av klimaforhandlingene har likevel vært til stor nytte for meg og har i tillegg til å presentere nyttig empiri, fungert som inngangsporter til ulike tolkningsmuligheter av klimaforhandlingene.

1.6. Studiens videre disposisjon

Denne innledningen vil bli fulgt av en drøfting av det deliberative perspektivet på internasjonale forhandlinger og et forsøk på å grunngi hvorfor dette perspektivet er mest hensiktsmessig for en helhetlig studie av klimaforhandlingene. Kapitlet vil dessuten diskutere operasjonaliseringer og empiriske forventninger knyttet til sentrale begreper. Kapittel tre vil innlede den empiriske og analytiske fremstillingen av klimaforhandlingene, samt gi en rask innføring i sentrale prinsipper i Klimakonvensjonen. Kapittel fire, fem og seks tar for seg henholdsvis den første, andre og tredje fasen av forhandlingene om Kyoto-protokollen. Disse skilles ad ved hver partskonferanse som fant sted i denne perioden. Hver av fasene er organisert rundt en fremstilling som presenterer forhandlingene i forkant av og under den respektive partskonferansen, og hver del avsluttes med en oppsummerende analyse av forhandlingene i henhold til studiens problemstilling og teoretiske utgangspunkt. Studien avsluttes med en samlet analyse av forhandlingene om Kyoto-protokollen. Analysen tar sikte på å besvare problemstillingen ved å sammenligne de tre fasene og peke på tendenser ved samhandlingen under klimaforhandlingene og hvordan denne forholdt seg til de rådende strukturene.

¹¹ Meg bekjent er det ingen studier som har hatt det samme formålet med en studie av klimaforhandlingene som denne studien.

2. Teoretisk tilnærming

2.1. Innledning

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for og diskutere det teoretiske grunnlaget for den senere analysen av klimaforhandlingene. Som teoretisk utgangspunkt for studien har jeg valgt et deliberativt perspektiv på forhandlinger som ”(...) viser til den rolle som de gjensidige overveielser spiller i å oppnå en felles mening og få fattet kollektive beslutninger” (Eriksen og Weigård 1999: 153). Forhandlinger konseptualiseres som en prosess der aktører i fellesskap søker genuin, begrunnet konsensus. Dette er en retning innen politisk teori som forsøker å overføre Habermas’ teoretiske ideer til studier av politisk samhandling og internasjonal politikk. Et sentralt begrep i dette perspektivet er begrepet om kommunikativ handling, som forstås som en diskursiv form for kollektiv ”reasoning” (Payne 2000: 36). Deliberasjonsteorien konseptualiserer forhandlinger som en prosess der aktører i fellesskap søker genuin, begrunnet konsensus. Deliberasjonsteorien har sitt opphav i det amerikanske og tyske miljøet for internasjonal politikk på 90-tallet, og er fremdeles svært omdebattert som et perspektiv på internasjonale forhandlinger. Kritikken går særlig ut på at teorien er for abstrakt og at den ikke egner seg til å utlede empirisk testbare hypoteser.

Teorien representerer et alternativ til individualismen som på mange felt dominerer samfunnsvitenskapen i dag. Dette gjelder også innen studier av internasjonale forhandlinger, der analyseopplegg basert på individualismens premisser dominerer¹². Individualismen kjennetegnes av en *rasjonell* og *egoistisk* aktørmodell som er *uavhengig* i den forstand at preferanser forutsettes som stabile (*målrettede*) egenskaper gitt forut for en samhandlingssituasjon (Barnes 1995).

Deliberasjonsteorien bygger på både en normativ og empirisk kritikk av de studier av moderne internasjonal politikk som analyserer forhandlinger som situasjoner der aktørene med mest makt får igjennom sin vilje gjennom kjøpslåing og kompromisser. Den normative kritikken stiller spørsmålstegn ved legitimiteten til slike forhandlinger, og hevder også at forhandlinger som omhandler kollektive mål, som miljøet eller menneskerettigheter, både bør finne sted og finner sted i forhold til standarder som domineres av en annen form for rasjonalitet enn den formålsrasjonelle. Den empiriske kritikken går blant annet ut på at individualistiske analyser ikke kan forklare hvorfor ”sterkere” stater gir etter for ”svakere” stater i forhandlinger.

¹² Se Rowlands (2001) for en oversikt over ulike retninger innenfor forhandlingsteori og deres tolkninger av klimaforhandlingene.

Det er fremdeles gjort relativt få analyser av internasjonale forhandlinger der man bruker deliberasjonsteorien som analytisk utgangspunkt (Risse 2003b). Dette skyldes både at teorien fremdeles er i utviklingsstadiet der man debatterer det ontologiske og metodiske grunnlaget for teorien, og at det er vanskelig å teste teorien empirisk. Denne studiens teoretiske mål er ikke å teste deliberasjonsteorien, men å forsøke å utvikle et analytisk redskap for å studere internasjonale forhandlinger med bakgrunn i deliberasjonsteorien. Deliberasjonsteorien tilbyr et sett av begreper som utgjør et helhetlig rammeverk som inkluderer både aktører og strukturer som analytiske enheter i tillegg til at den opererer med en bredere forståelse av samhandling. Den tar med dette sikte på å anvende sosiologiske perspektiver på internasjonal politisk teori. Dette utgjør bakgrunnen for at studien bruker deliberasjonsteorien som teoretisk utgangspunkt for analysen, og at den forsøker å anvende den som et verktøy for den empiriske analysen av klimaforhandlingene.

Etter å ha plassert deliberasjonsteorien i det teoretiske landskapet vil jeg kort gjøre rede for sentrale trekk ved Habermas' handlingsteori og hvordan denne blir brukt som et teoretisk grunnlag for studier av internasjonale forhandlinger. Deretter vil jeg forsøke å gjøre rede for og drøfte et analyseopplegg for internasjonale forhandlinger og klimaforhandlingene spesifikt med utgangspunkt i Habermas og deliberasjonsteorien. Dette vil jeg gjøre ved å først ta for meg samhandlingsvariablene knyttet til aktørene i forhandlingssituasjonen, og deretter ta for meg strukturbegrepet i forhandlinger. I den forbindelse vil jeg også diskutere hvorvidt klimaforhandlingene oppfyller de betingelser som stilles til strukturene i en forhandlingssituasjon for at man skal kunne snakke om deliberative prosesser. Ved å ta for meg de strukturelle betingelsene for deliberative prosesser i klimaforhandlingene viser jeg at det vil være relevant å ettersøke argumentasjon i klimaforhandlingene.

2.2. Studier av forhandlinger og sosiologi

Grunnleggende sett handler forhandlinger om samhandling mellom mennesker. Dette gjelder ikke bare i enkle forhandlinger mellom to aktører, men i enhver forhandlingssituasjon der flere aktører møtes for å koordinere sine handlinger. Sosiologien studerer samhandling mellom mennesker, det være seg i små grupper eller hele samfunn, og egner seg derfor godt som et redskap til å studere forhandlinger.

Innenfor sosiologien har det utviklet seg ulike perspektiver på samhandling, som skiller seg fra hverandre i synet på hva som konstituerer handling og forholdet mellom aktør og struktur. De

fire sentrale perspektivene er individualisme, funksjonalisme, konstruksjonisme og interaksjonisme (se Barnes 1995). I studier av politisk atferd har individualismen vært et dominerende paradigme siden andre verdenskrig:

In the decades following the second World War the social sciences have gone through a *behavioural revolution*. The consequence has been a stronger emphasis on empirical propositions and piecemeal mapping of social events. As a result, politics is depicted as the outcome of adverse, self-interested behaviour. Today, most scholars see politics as the effect of factors such as group pressure, individual interests, and preferences stripped of any ideal approximations (Eriksen og Weigård 1997: 219).

Perspektivet tilbyr avanserte analyseverktøy som gir klarere svar, men det ekskluderer samtidig andre perspektiver fra debatten. Allerede på 70-tallet begynte perspektivet imidlertid å møte kritikk, blant andre fra "the english school" som hevdet at også det internasjonale samfunnet var bundet av enkelte, om enn svakere, normer (se blant andre Bull 1977). Kritikere hevder også at det individualistiske paradigmet representerer en overforenkling av en kompleks virkelighet (Barnes 1995).

Individualismen har også dominert studier av internasjonale forhandlinger. Ved å ta utgangspunkt i den strategisk rasjonelle aktøren kan utfallet av forhandlinger forklares ved aktørenes samlede preferanser og interesser. Forhandlinger konseptualiseres som kjøpslån, der hensikten er å maksimere egeninteresse, og distribusjonen av makt mellom aktørene gis status som den kritiske variabelen¹³: "In the end, (...) it is power that is the ultimate deciding factor in international politics (...)" (Hopman 1996: 54). Dette perspektivet på forhandlinger og internasjonale relasjoner har blitt utfordret fra flere hold, og har avgitt en debatt som har resultert i flere banebrytende innspill¹⁴.

Debatten tok utgangspunkt i det tradisjonelle skillet mellom *homo economicus* og *homo socius*. Dette er en debatt som har preget sosiologien og sosiologiens utvikling som fag. Men i studier av internasjonale forhandlinger er *homo economicus* blitt tatt for gitt i lang tid. *Homo economicus* representerer individualismen og den strategiske rasjonaliteten. Grunnenheten i slike studier er individet, og man argumenterer med utgangspunkt i individuelle preferanser og handlinger. Ethvert individs handlingsmål er å maksimere egne interesser og preferanser som er fastsatt forut for samhandlingen. En forutsetning for samarbeid er derfor at dette vil være det beste

¹³ Se Hopman (1996) for mer om dette.

¹⁴ Se Risse (2004) for en oppsummering av debatten.

middelet for å nå et gitt mål. Motivet for å inngå internasjonalt samarbeid om begrensning av utslipp av klimagasser vil i dette perspektivet være et utslag av strategisk motiverte interesser og en forståelse av at disse best vil ivaretas gjennom samarbeid med andre. Motsatsen, homo socius, representerer strukturalistisk sosiologi. Aktørene handler etter det som anses som passende i den gitte situasjonen, styrt av en normativ rasjonalitet. Dette perspektivet omfattes av konstruktivister som argumenterer strukturteoretisk. Aktørers forståelse av verden konstrueres av sosiale fellesskap, og det vises dermed til vekselvirkningen mellom aktør og struktur. De hevder at den normative rasjonaliteten har en konstituerende effekt, ikke bare på handling, men også på identitet. Det betyr at normer regulerer atferd samtidig som de konstituerer identiteter. I internasjonale relasjoner, som klimaforhandlingene, vil dette innebære at "(...) collective norms and understandings constitute the social identities of actors and also define the basic "rules of the game" in which actors finds themselves in their interactions" (Risse 2000: 5).

Debatten rammer inn de store spørsmålene i samfunnsvitenskapen: hva er det som styrer våre handlinger, og på hvilken måte påvirker aktører og strukturer hverandre gjensidig? Mens individualismen representerer metodologisk individualisme hevder konstruktivister at aktører skaper, reproducerer og endrer strukturene gjennom sine handlinger. De forsøker å besvare det spørsmålet individualistene ikke stiller fordi de tar det for gitt: hva er kilden til staters interesser og internasjonal politikk? Men ifølge blant andre Checkel (1998: 325) går konstruktivistene for langt: "(...) it overemphasizes the role of social structures and norms at the expense of the agents who help create and change them in the first way".

Mens det individualistiske perspektivet på sin side ikke åpner for strukturenes påvirkning på aktørers handlinger, åpner ikke konstruktivismen for at aktører har egeninteresser som ikke springer ut av situasjonsstrukturen. På bakgrunn av denne kritikken vokste det ut av debatten et tredje perspektiv, i hovedsak basert på Habermas' teori om kommunikativ handling. Ved å la aktør og struktur påvirke hverandre gjensidig gjennom begrepet livsverden åpner hans teori for nye måter å studere samhandling, og forhandling, på. Han avviser ikke individualismen som sådan, men hevder at denne kun forklarer en del av virkeligheten. Hans perspektiv bygger på det Eriksen og Weigård (1997) kaller metodologisk holisme. Han hevder at samfunnsvitenskapen ikke bare bør reflektere hvordan sosiale fenomener kan forstås som produkter av individuelle handlinger, men også hvordan individene og deres handlinger er produkter av samfunnet: "(...) social science should reflect the reciprocal relationship between how people shape their social environment and are in turn shaped by it" (ibid: 221). Ved at analysen åpner for at aktører handler strategisk rasjonelt, inkluderer han individualismens perspektiv på handling. Samtidig

hevder han at aktørene har muligheten til å ta i bruk kommunikativ rasjonalitet. Det innebærer at det å forfølge egne handlingsmål blir underordnet det å komme frem til en felles forståelse av hva som bør gjøres i den foreliggende situasjon (Eriksen og Weigård 1999: 39).

Ved å anvende Habermas' handlingsteori i studier av internasjonal politikk, åpnes det for både mer nyanserte forklaringer av politisk atferd, men også normativt orienterte studier. Disse fokuserer ikke på gjennomslagskraften til ulike aktører i forhandlingssituasjoner, men på gjennomslagskraften til "det bedre argument". Blant dem som anvender en deliberativ tilnærming er Risse (2000). Han overfører deler av Habermas' handlingsteori til studier av internasjonale forhandlinger, og trekker samtidig nytte av Elsters (1991, 1992) distinksjon mellom "arguing" – argumentasjon - og "bargaining" – kjøpslåing. Ved å hevde at aktører tar i bruk kommunikativ rasjonalitet *i tillegg til* formålsrasjonalitet åpnes det for en forståelse av at aktørene også gjennom dialog og argumentasjon kan koordinere sine handlinger for å oppnå begrunnet konsensus i forhandlinger. Ved å tillate denne bredden i aktørens handlingsalternativer, åpnes det også for forklaringer av hvorfor aktører bifaller avgjørelser som de ikke kan dra egne fordeler ut av: "Argumentative and deliberate behaviour is as goal oriented as strategic action, but the goal is not to attain one's fixed preferences, but to seek reasoned consensus" (Risse 2000: 7).

Et slikt perspektiv på forhandlinger er særlig aktuelt i studier av forhandlinger som dreier seg om risikopolitikk der fellesskapet står overfor særlige kollektive handlingsproblemer. Dette skyldes risikopolitikkenes kjennetegn, der forholdet mellom *viten* og *virkning* er preget av usikkerhet (Beck 1997). Dette var, og er fremdeles, tilfellet for klimaforhandlingene, der man i utgangspunktet sto overfor et problem som det var knyttet stor usikkerhet til både med hensyn til de naturvitenskapelige aspektene og mulige politiske løsninger. Klimaproblematikken handler om et kollektivt problem som krever en felles løsning, og derfor en handlingskoordinering mellom de impliserte aktørene. Løsningen vil altså ligge i hvorvidt aktørene klarer å forhandle samarbeidsorientert.

2.3. Kommunikativ handling i forhandlinger

Er det mulig å overføre Habermas' handlingsteori til studier av internasjonale forhandlinger? Habermas har ikke selv forsøkt å gjøre dette, men han har utviklet en politisk teori grunnlagt på handlingsteorien (Habermas 1996). Hans politiske teori vektlegger dialogen som metode for å komme frem til de normativt riktige løsninger. I dette perspektivet er ikke bare avstemningene eller utfallene det vesentlige ved forhandlinger, men også den forutgående diskusjonen. I følge

Habermas er et utfall ikke legitimt før det har fått alles bifall i en debatt basert på fornuftig diskusjon og gjensidige overveielser (deliberering) mellom frie og like samfunnsborgere, og han viser med dette til den rollen gjensidige overveielser spiller for å fatte kollektive beslutninger. Hans demokratimodell kalles derfor diskursdemokrati, dialogdemokrati eller deliberativt demokrati (Kalleberg 1999).

Habermas' handlingsteoretiske grunnlag er hans teori om kommunikativ handling, der han legger seg i en mellomposisjon mellom individualismen og konstruktivismen¹⁵. Et sentralt poeng i denne teorien er at kommunikasjon bygger på såkalte talehandlinger som innebærer at man kontinuerlig må ta stilling til de gyldighetskravene som ens ytringer fordrer:

So long as in their speech acts they raise claims to the validity of what is being uttered, they are proceeding in the expectation that they can achieve a rationally motivated agreement and can coordinate their plans and actions on this basis – without having to influence the empirical motives of the others through force or the prospect of reward, as is the case with simple impositions and the threat of consequences (Habermas 1987: 27).

Kommunikasjon får gjennom talehandlingene en rasjonelt forpliktende karakter, og fungerer handlingskoordinerende ved at aktørers handlinger i ulike situasjoner vil avhenge av deres vurdering av gyldigheten i andre aktørers utsagn (Eriksen og Weigård 1999: 15). Kommunikativ handling blir dermed samhandling som er orientert mot konsensus oppnådd gjennom kommunikasjon: ”The actors seek to reach an understanding about the action situation and their plans of action in order to coordinate their actions by way of agreement” (Habermas 1984: 86). Denne forståelsen er grunnlagt på begrepet om kommunikativ rasjonalitet. Begrepet kommunikativ rasjonalitet viser til at aktørene ikke bare er rasjonelle når de velger de beste midlene for å nå sine mål, men de må også kunne gi grunner for sine valg og forsvare sine handlinger mot kritikk (Eriksen og Weigård 1999: 166). På denne måten utvider Habermas rasjonalitetsbegrepet til også å gjelde normative forhold.

Kommunikativ handling forutsetter at aktørene opptrer *forståelsesorientert* ved at de søker å komme frem til en gjensidig forståelse av virkeligheten. Men i og med at aktører ikke alltid er styrt av en slik orientering, innfører Habermas også begrepet *resultatorientert* handling, som innebærer at aktørene er styrt av en hensikt om å realisere egne handlingsmål. Resultatorientert handling kan være instrumentell eller strategisk. Instrumentell handling finner sted i ikke-sosiale

¹⁵ Se Risse (2000)

omgivelser, mens strategisk handling finner sted i sosiale omgivelser, i likhet med kommunikativ handling. Strategisk handling skiller seg derfor fra kommunikativ handling først og fremst med hensyn til bruken av språket som handlingskoordinerende mekanisme. Mens språket brukes som et medium for overføring av informasjon i strategisk handling, brukes språket som en kilde til sosial integrasjon ved kommunikativ handling (Habermas 1999: 142).

Habermas legger visse premisser til grunn for en samhandlingssituasjon, som han kaller idealbetingelser, for at det skal være mulig for aktører å handle kommunikativt: a) Aktørene må være i besittelse av evnen til empati for å kunne se det som diskuteres fra de andres ståsted; b) Aktørene må dele en livsverden. Med livsverden mener Habermas kollektive forståelser av verden, som består av felles kultur, normer og regler, og en felles sosial identitet; c) Dessuten må aktørene anerkjenne hverandre som likeverdige, og aktørene må gis tilgang til å delta i diskursen på lik linje (Habermas 1981: 209).

Kritikere hevder at særlig forutsetningene om felles livsverden og likeverd ikke lar seg oppfylle innen internasjonal politikk, og at Habermas derfor vanskelig lar seg bruke som et teoretisk utgangspunkt for studier av internasjonale forhandlinger¹⁶. Denne kritikken imøtegår Risse gjennom sitt forsøk på å operasjonalisere Habermas' idealbetingelser for studier av internasjonale forhandlinger. Han hevder at en felles livsverden kan konstrueres, blant annet gjennom en høy grad av institusjonalisering som sikrer et normativt rammeverk for samhandlingen under forhandlinger (Risse 2000: 15). Når det gjelder likeverd mellom deltagerne i en forhandlingssituasjon, er dette i utgangspunktet nærmest umulig å imøtekomme i internasjonal politikk der stater har ulik tilgang til ressurser og innflytelse. Men likeverd er noe som kan delvis sikres gjennom prosedyrer som etterstreber ikke-hierarki mellom deltakerne i en forhandlingssituasjon.

In sum, we do not need to posit an "ideal speech situation" in world politics and can even relax some of the strict preconditions for argumentative rationality but still maintain that truth-seeking behaviour leading to reasoned consensus is possible in international affairs (Risse 2000:19).

Habermas tilbyr med begrepet kommunikativ handling et handlingsteoretisk fundament for å forklare deliberasjon som det at aktører danner seg en felles mening og løser kollektive problemer rasjonelt. Ved hjelp av kommunikasjon grunnlagt på kommunikativ rasjonalitet har aktører evnen og muligheten til å oppnå begrunnet konsensus og dermed kollektiv handling. For

¹⁶ Se Risse (2000: 14) for mer om denne debatten.

å muliggjøre dette kreves det et institusjonelt grunnlag bygget opp ved hjelp av prosedyrer. Deliberasjonen må gis et rammeverk som åpner for at kommunikativ handling kan operere.

Habermas legger opp til en analyse der man inkluderer både et struktur- og aktørperspektiv for å forstå samhandlingen. Jeg vil derfor i det følgende først gå nærmere inn på samhandlingsbegrepene, kommunikativ og strategisk handling, som jeg vil kalle *argumentasjon* og *kjøpslåing* i tråd med Elsters begrepsliggjøring. Deretter vil jeg gå inn på strukturbegrepene i en forhandlingssituasjon og deres forhold til samhandlingen. Jeg vil også diskutere hvorvidt klimaforhandlingene oppfyller de strukturelle kravene som stilles for at argumentasjon i en forhandlingssituasjon i det hele tatt skal være en mulig form for samhandling.

2.4. Aktør – forhandlinger som samhandling

Forhandlinger er et grunnleggende trekk ved mellommenneskelig kommunikasjon. Idet vi kommuniserer, vil vi samtidig forhandle om hvordan vi skal forstå virkeligheten. Redskapet vi bruker er språket: det er gjennom språket forhandlingene utøves, og språket vil dermed være en viktig inngangsport for å forstå forhandlinger. Risse og Müller (2001) tar utgangspunkt i den språklige kommunikasjonen når de skal studere samhandling i internasjonale forhandlinger. De spør hvorvidt kommunikasjonen i en forhandlingssituasjon vil bære preg av en søken etter hva som er *riktig* i form av det beste argument, eller om den vil være et redskap for kjøpslåing om hverandres interesser. De henviser dermed til Elsters (1991, 1992) distinksjon mellom *argumentasjon* og *kjøpslåing*¹⁷ som to ulike logikker for kommunikasjon. Begrepene bygger på Habermas' to sosiale handlingsbegreper: kommunikativ og strategisk handling. Begge formene for kommunikasjon har som mål å munne ut i en beslutning, og begge regnes de derfor som målorienterte. Men mens målet for kommunikativ handling – i likhet med argumentasjon – er å oppnå begrunnet konsensus gjennom utveksling av argumenter, er målet med strategisk handling – i likhet med kjøpslåing – å oppnå et kompromiss mellom de ulike aktørenes preferanser: "(...) social actions can be distinguished according to whether the participants adopt either a success-oriented attitude or one oriented to reaching understanding" (Habermas 1984: 286).

Både Habermas og Elster opererer med idealtyper. Argumentasjon og kjøpslåing er, i likhet med kommunikativ og strategisk handling, ment som idealtypiske former for kommunikasjon, og

¹⁷ På engelsk: "arguing" og "bargaining". I et norsk notat om begrepene benyttes "argumenter" og "forhandlinger" som oversettelse (Elster 1991b), men jeg velger å oversette "bargaining" med kjøpslåing for unngå sammenblanding med begrepet forhandling i betydning institusjon.

man vil derfor sjelden finne dem i sin rene form i faktiske forhandlinger. I forhandlinger vil det finnes innslag av både argumentasjon og kjøpslåing, og det vil ikke alltid være enkelt å skille mellom hvorvidt man har å gjøre med den ene eller andre formen for kommunikasjon: ”These facts do not, however, destroy the distinction” (Elster 1992: 15). Argumentasjon versus kjøpslåing har vist seg som en verdifull distinksjon, både i analytisk og empirisk forstand, og flere illustrerende studier er foretatt med utgangspunkt i begrepsparet (Risse og Müller 2001: 6). Fremfor å ettersøke begrepene i sin rene form, skal de betraktes som ytterpunkter langs et kontinuum der det meste av faktisk kommunikasjon og samhandling i forhandlinger befinner seg et sted imellom.

2.4.1. Argumentasjon

I følge Elster (1992: 15) er argumentasjon ”(...) to engage in communication for the purpose of persuading an opponent, i.e. to make the other change beliefs about factual or normative matters”. Kommunikasjonen karakteriseres ved utveksling av argumenter der den som fremsetter argumentene fordrer visse krav om gyldighet for å kunne overbevise lytteren gjennom ”det bedre argument”. Gjennom dette skal man refleksivt og kollektivt kunne vurdere gyldigheten i de krav som fremsettes.

Med gyldighetskrav viser Habermas (1984) til det han kaller de universelle forutsetningene for meningsfull kommunikasjon: ”Processes of reaching understanding are aimed at a consensus that depends on the intersubjective recognition of validity claims” (ibid: 136). Han fremsetter tre ulike gyldighetskrav som vil være implisitt i enhver kommunikasjon: a) Utsagnet må være *sant*; dette viser til vår objektive virkelighetserfaring, eller den *objektive* verden, b) Talehandlingen skal være *riktig* i forhold til den gjeldende normative kontekst, dvs den *sosiale* verden, og c) Talerens manifeste intensjon skal være *ment* slik som den er uttrykt, dvs at den skal være i overensstemmelse med ens *subjektive* verden (ibid: 99). Dette er nødvendige krav som forutsettes for at det i første omgang skal være mulig å oppnå begrunnet konsensus om en situasjon – som hva slags problem har vi å gjøre med – for at man i neste omgang skal kunne oppnå begrunnet konsensus om hvordan man skal løse problemet (Eriksen og Weigård 1999: 55).

For at et argument skal aksepteres som gyldig, må det i følge Habermas være upartisk i sin virkelige form. Det skal altså ikke bare fremstå som upartisk, det må også legges frem som en illokusjonær handling. En illokusjonær handling viser til at man *gjør* noe i det man fremsetter bestemte ytringer, og viser til en kommunikativ, forståelsesorientert bruk av språket. Det

illokusjonære målet til en taler er å få tilhøreren til å forstå meningen i det som blir sagt (Eriksen og Weigård 1999: 59).

Habermas tillegger den kommunikativt handlende aktøren en sannhetssøkende holdning. Aktørens interesser og preferanser skal være gjenstand for deliberasjon, og de vil være rede til å endre dem i lys av de bedre argumenter. Argumentasjon vil altså konstituere det Risse (2003a: 5) kaller en læringsmekanisme.

Elster (1991, 1992) hevder imidlertid at i en forhandlingssituasjon vil mange aktører *presentere* seg selv som kommunikativt handlende og benytte seg av argumentasjon i forhandlingene gjennom å appellere til allmenninteressen. Men i mange tilfeller vil dette være forkledd strategisk atferd, eller strategisk bruk av upartiske argumenter. Aktører benytter argumenter og rettferdiggjør dem argumentativt for å legitimere egne preferanser overfor de andre aktørene og en opplyst offentlighet (Risse 2003b). Opphavet til en slik opptreden ligger i tilhørigheten til et internasjonalt samfunn som ikke åpent anerkjenner rene egoistiske preferanser, men som krever at man kan begrunne sine preferanser i tråd med gjeldende normer. Også strategiske aktører vil være en del av sosiale institusjoner og normative strukturer som definerer hvilke interesser som kan presenteres og rettferdiggjøres (ibid: 113). Slik blir det vanskeligere å få gjennomslag med argumenter som er åpenlyst motivert av egeninteresse, og upartiske argumenter har derfor større mulighet til å få gjennomslag. Risse slår derfor fast at det er ikke et spørsmål om *hvornid* det blir argumentert i snever forstand. Det som fremtrer som argumentasjon kan også være et uttrykk for et sosialt ritual eller retorikk. Men strategisk bruk av kommunikativ atferd kan transformeres underveis til å bli faktisk argumentasjon gjennom mekanismen ”argumentative entrapment”. I en diskusjon om normers gyldighet og anvendelse vil en aktør nødvendigvis stille sine egne interesser og preferanser til disposisjon, fordi det alltid vil være en risiko tilstede for at de ikke lenger lar seg rettferdiggjøre (ibid). Argumentene binder en, og får det Elster (1991) kaller siviliserende effekter gjennom den offentlige debatten: ”What starts as rhetoric develops its own dynamics and argumentative rationality increasingly takes over” (Risse 2003a: 15). Her trekker Risse på konstruktivismen og det som kalles konstituerende effekter.

Elster og Habermas inkluderer på hvert sitt vis aktørens motiver for argumentasjon, og hevder implisitt at dette vil påvirke argumentasjonen kvalitativt. Risses poeng er imidlertid at motivene vil kunne endres i løpet av en forhandlingsprosess. Slik er det mulig at en aktør som går inn i en forhandlingssituasjon med strategiske motiver og retorisk forsvarer disse, vil bli del av en argumentasjonsprosess som leder til begrunnet konsensus mot slutten: ”Argumentatives

Handeln entwickelt eine eigentümliche Eigendynamik, und zwar unabhängig von den ursprünglichen Motivationen der Akteure” (Risse 2003b: 114).

2.4.1.1. Empiriske forventninger

For å avdekke empirisk om aktørene faktisk er kommunikativt handlende er det nødvendig å belyse i hvilken grad aktørene lar seg overbevise av det bedre argument ved at de endrer egne preferanser i en diskusjon. Dette vil være en indikasjon på at argumentasjon faktisk har en gjennomslagskraft i forhandlinger.

Jeg vil imidlertid ikke gå inn i argumentene og bedømme hvorvidt de representerer ”gode” eller ”dårlige” argumenter, men snarere se på enkelte kjennetegn ved argumenter som er en del av en argumentasjonsprosess. I en forhandlingsprosess som er preget av argumentasjon skal man kunne være vitne til at aktørene tar i bruk både empiriske og normative påstander med iboende gyldighetskrav som de kan gjøre rede for ved hjelp av upartiske argumenter. Dette vil komme til syne ved at aktørene refererer til en felles akseptert ekstern autoritet for å gyldiggjøre sine empiriske eller normative påstander. Dette kan være kunnskap det er vitenskapelig enighet om, universelle normer, tidligere fremforhandlede avtaler, felles opplevelser eller annen kunnskap det er konsensus om. Kommunikasjonen vil videre være refleksiv i den forstand at aktørene vil være i en konstant dialog der de henviser til hverandre og er i stand til å gå tilbake i prosessen. Dersom aktørene blir overbevist av ”det bedre argument” vil de faktisk endre preferanser i tråd med dette.

For å teste hvorvidt man virkelig har vært vitne til argumentasjon i en forhandling må man altså kunne spore en vesentlig endring i preferanser fra en forhandling begynte til utfallet var klart. Dette vil komme til syne gjennom ”overraskelser” eller uventede utfall, eller utfall over minste felles multiplikum. Er dette tilfellet kan man være sikker på at *noe* har skjedd underveis, og man må gå forhandlingene etter i sømmene for å undersøke om dette er et utslag av argumentasjon, eller om det skyldes kjøpslåing mellom aktører.

Risse og Müller (2001: 9) viser til flere empiriske funn der ressurssterke aktører har endret posisjon i retning av argumenter presentert av mindre ressurssterke aktører. Slike tilfeller er ikke individualismen i stand til å forklare. Individualismen forventer at de sterkeste aktørene vil ha det siste ordet i enhver avtale, og det vil derfor ikke regnes som strategisk rasjonelt av de ressurssterke aktørene å endre posisjon etter påtrykk fra mindre innflytelsesrike aktører enn dem

selv. Risse og Müller (ibid) forklarer imidlertid slike tilfeller med at man har vært vitne til argumentasjon.

Dersom Kyoto-protokollen var et resultat av argumentasjon mellom aktørene, skal disse kunne avvike fra de ”sterkeste” aktørenes opprinnelige preferanser, og heller springe ut av ”svakere” aktørers argumentasjon. Videre skal artiklene bygge på begrunnet konsensus mellom aktørene, noe som betyr en konsensus som ”(...) rests on reasons that convince parties in the same way - it rests on identical reasons” (Eriksen 2000: 57). Dette kan ettersøkes ved å gå begrunnelsene for konsensusen etter i sømmene. Dersom aktørene oppgir samme begrunnelser for å slutte seg til vedtaket, vil det være begrunnet konsensus bak. Videre kan begrunnet konsensus måles gjennom artiklens videre suksess. Dersom de er et resultat av argumentasjon, vil aktørene være enige i begrunnelsen og tolkningen av artiklene, og videre forhandlinger som bygger videre på de aktuelle artiklene vil kunne foregå uten nye runder med klargjøring av hva som var grunnlaget for dem.

2.4.2. Kjøpslåing

Kjøpslåing viser til forhandlings situasjoner preget av strategisk rasjonalitet. Aktørene som deltar i slik samhandling vil søke å få gjennomslag for egne preferanser fremfor det bedre argument. Elster (1992: 15) definerer kjøpslåing som følgende:

(...) to bargain is to engage in communication for the purpose of forcing or inducing the opponent to accept one's claim. To achieve this end, bargainers rely on threats and promises that will have to be executed outside of the assembly itself. Bargaining power does not derive from the “power of the better argument”, but from material resources, manpower and the like. Statements asserted in a process of bargaining are made with a claim to being credible, in the sense that bargainers must try to make their opponents believe.

Forhandlinger preget av kjøpslåing kjennetegnes dermed ikke av selve argumentene, men av de trusler og løfter som kan bli iverksatt utenfor selve forhandlingsarenaen. Det er med andre ord en latent tilstedeværelse av tvang i samhandlingen. Kjøpslåingens karakter er derfor nært knyttet til begrepet makt (se 2.4.2.) og i hvilken grad aktørene benytter den evne til å utøve makt som de besitter for å få gjennomslag for egne preferanser. Det vises med andre ord til en ressursbasis som må være til stede for at aktørene skal kunne realisere sine mål (Eriksen og Weigård 1997: 230).

Kommunikasjonen i situasjoner underlagt kjøpslåing vil på denne bakgrunn være preget av informasjonsutveksling grunnlagt på strategisk handling, og aktørenes vurdering av forhandlingene gjøres utelukkende med hensyn til egne behov og interesser, samt deres vurdering av andres preferanser og evne til å sette igjennom trusler og løfter. Kjøpslåing viser dermed til talerens perlokusjonære handling. Den perlokusjonære hensikten ved en ytring vil være å frembringe et konkret språkeksternt resultat. Dette viser til en resultatorientert bruk av språket (Eriksen og Weigård 1999: 59).

Med begrepet kjøpslåing knytter Elster seg opp til Habermas og individualismens forståelse av samhandling preget av strategisk rasjonalitet. Samhandling består av resultatorientert handling, og hensikten med kommunikasjonen er å få gjennomslag for egne preferanser. Aktørene trenger derfor ikke å henvise til eller appellere til en ekstern autoritet i kommunikasjonen, som er tilfellet for argumentasjon. Med det menes at den forhandlende aktøren verken trenger å legitimere sine talehandlinger overfor et publikum, som opinionen, eller ved å henvise til en felles livsverden. Den primære kraften bak kommunikasjonen er aktørens troverdighet med hensyn til evne til iverksettelse av løfter eller trusler. Dette betyr at kommunikasjonens struktur vil være dyadisk, i motsetning til triadisk, i sin grunnstruktur; det er kun partenes gjensidige bedømmelse som er gjeldende.

Det ligger i kjøpslåingens karakter at begrunnet konsensus ikke er mulig. Partene vil ikke la seg overbevise av det bedre argument, de vil ikke endre de preferansene de går inn i forhandlingene med. Man vil derimot kunne være vitne til kompromiss mellom partene, ved positivt utfall av forhandlingene. Dette betyr at aktørene samtykker til utfallet av ulike grunner: ”(...) a compromise can be accepted by the different parties each for its own *different* reasons” (Habermas 1996a: 166). Et kompromiss krever derfor ikke at aktørene utfordrer hverandre diskursivt, men risikerer snarere å styres av maktbalansen mellom aktørene:

Negotiating compromises does not at all serve to redeem validity claims in a strictly discursive manner, but rather to harmonize nongeneralizable interests on the basis of balanced positions of power (Habermas 1984 :35).

2.4.2.1. *Empiriske forventninger*

Dersom en forhandling er preget av kjøpslåing, vil man i løpet av forhandlingsprosessen være vitne til at aktørene har tatt i bruk virkemidler som sakskoblinger, pakkedøsninger, trusler og løfter, samt at man ikke har oppnådd enighet om prinsipper og normer (Risse 2003a: 10).

Kjøpslåing kan gi seg til kjenne i form av at aktørene betinger sine posisjoner i forhold til de andre aktørenes posisjoner. Dette betyr at en aktør forsøker å påvirke en annen aktør ved å gjøre sin posisjon avhengig av hvilken posisjon den andre aktøren inntar. Det kan her skilles mellom positiv og negativ betinging:

Med *positiv* betinging menes i klimapolitisk sammenheng at en stats vilje til å bruke ressurser på klimapolitiske tiltak er større, jo flere andre stater som iverksetter tilsvarende tiltak (...). Negativ betinging innebærer tvert i mot at økende innsats fra et land leder til redusert innsats i andre land (Holtmark og Hovi 1997: 2).

Dersom kjøpslåingen tar form av for eksempel en trussel, der hensikten er å iverksette tiltak dersom ikke tilhøveren retter seg etter talerens krav, kreves det av talehandlingen at den er *ment*, jmf Habermas' gyldighetskrav, og at den som fremsetter den er i besittelse av de nødvendige ressurser for å kunne gjennomføre den. Oppfyller ikke trusselen disse kravene, vil ikke trusselen fremstå som troverdig.

Utfallet av kjøpslåing kan derfor forventes å sammenfalle med de ressurssterke aktørenes preferanser. En indikasjon på at kjøpslåing har dominert forhandlingene vil derfor være at det er aktørene med mest forhandlingstyngde i ressursmessig forstand som har fått gjennomslag for sine preferanser. Dette kan måles ved å sammenligne deres forslag til en avtale med den avtalen som faktisk ble utfallet av forhandlingene.

Det er imidlertid ikke forventet at klimaforhandlingene vil være preget av trusler i ren form, men at aktører heller vil benytte seg av betingete posisjoner og sakskoblinger for å få gjennomslag:

Klimaforhandlingene skiller seg imidlertid på en avgjørende måte fra tradisjonelle former for tautrekkingsforhandlinger, ved at det er tale om en sak som antas å ha avgjørende betydning for hele kloden – for hele menneskehetens fremtid, så å si. Det er kanskje ikke urimelig å tro at det i en slik sammenheng vil bli oppfattet som særlig lite legitimt å bruke trusler for å oppnå en avtale til egen fordel. Hvis dette er riktig, vil det være grunn til å tro at trusler ihvertfall ikke vil bli formulert eksplisitt (Holtmark og Hovi 1997: 20).

Den fremste indikasjonen på hvorvidt man har vært vitne til kjøpslåing ligger i hvilken grad aktørene tolker utfallet likt. Et kompromiss kjennetegnes som nevnt ved at aktørene tolker

innholdet i utfallet ulikt. Dette vil kunne være en indikasjon på at aktørene ikke har oppnådd begrunnet konsensus gjennom argumentasjon, men et kompromiss gjennom kjøpslåing.

Man kan derfor konkludere med at dersom de aktuelle artiklene i Kyoto-protokollen var blitt til gjennom kjøpslåing mellom aktørene, vil disse være i samsvar med forslaget til de mest ressurssterke aktørene. Det kan videre forventes, på bakgrunn av kompromissets karakter, å være uenighet mellom ulike aktører om hvordan artiklene skal tolkes. For Klimakonvensjonens del vil dette komme til syne i forhandlingene om Kyoto-protokollen og hvorvidt det var påkrevd med utstrakte tolkninger av artiklenes opphav for videre forhandlinger. Det samme gjelder for forhandlingene som etterfulgte Kyoto-protokollen.

2.4.3. Oppsummering – forhandlinger som samhandling

Tabell 2.1.: Argumentasjon og kjøpslåing som idealtyper, fritt etter Risse og Müller (2001: 12).

Kommunikasjonsmåte Karakteristikker	Argumentasjon	Kjøpslåing
Kommunikasjonens/ samhandlingens form	Empiriske og normative påstander med iboende gyldighetskrav. Disse bedømmes etter deres konsistens og upartiskhet basert på graden av ”argumentasjonsmakt”.	Pragmatiske fordringer med krav om troverdighet. Disse bedømmes etter talerens troverdighet, grunnlagt på deres ”kjøpslåingsmakt” forstått som materielle og forestilte ressurser samt utgangsmuligheter.
Kommunikasjonens grunnstruktur	Kommunikasjonen er triadisk i den forstand at taler må referere til en ekstern autoritet for å kunne stille gyldighetskrav.	Kommunikasjonen er dyadisk; det er kun partenes gjensidige bedømmelse som er gjeldende.
Empiriske forventninger	Begrunnet konsensus, aktører underlegger seg det bedre argument og endrer interesser/preferanser deretter.	Kompromiss uten endring i aktørenes preferanser eller interesser.

2.5. Struktur – forhandlingers strukturerende struktur

I en forhandlingssituasjon er det aktørene som forhandler, men forhandlingene skjer innen en ramme, eller en struktur, som vil bidra til å forme forhandlingssituasjonen og hvilke handlingsmuligheter aktørene har: "The social and institutional environment in which negotiation processes are embedded becomes important to explain how negotiations proceeded and what results they yield" (Risse og Müller 2001: 4). Men strukturene er ikke dermed determinerende i forhold til utfallet av en forhandling; de er både mulighetsskapende og begrensende for aktørers handlinger: "Structure is not to be equated with constraint but is always both constraining and enabling" (Giddens 1984: 25). Det er en gjensidig påvirkning mellom aktørene og strukturen i en forhandlingssituasjon. Dette skyldes aktørenes evne til å utfordre de gyldighetskravene som fremsettes i en samhandlingssituasjon:

Agents are not simply the puppets of social structure, since they can actively challenge the validity claims inherent in any communicative action. At the same time, they are social agents that produce and reproduce the intersubjective structure of meanings through their communicative practices (Risse 2000: 10).

Strukturen vil dermed ha en strukturerende effekt på forhandlingssituasjonen, samtidig som strukturene stadig vil revideres gjennom aktørenes handlinger. Det er dette Giddens (1984) kaller sosial praksis. Aktør og struktur blir to sider av samme sak ved at strukturene kontinuerlig konstitueres, produseres og reproduseres gjennom aktørenes sosiale praksis.

I en studie av forhandlinger som samhandling er det derfor nødvendig å inkludere struktur som variabel i en analyse av hvordan man når enighet. Samhandling skjer innenfor en struktur eller ramme, og kan ikke analyseres uavhengig av denne. Men hvordan definerer og avgrenser man strukturer, og hvilken relativ forklaringskraft har de? Strukturene er ikke statiske faktorer, men dynamiske variabler som eksisterer i et samspill med aktørenes handlinger. Strukturvariabler vil derfor være i stadig endring i løpet av en forhandlingssituasjon fordi aktørene bidrar til å redefinere situasjonen kontinuerlig. Det kan derfor være vanskelig å avgrense empirisk. Dette gjør det desto viktigere å ha analytisk avgrensede begreper å ta utgangspunkt i for studien.

Risse (2000) tar utgangspunkt i Habermas' idealbetingelser for kommunikativ handling for å definere de strukturene kommunikativ handling kan finne sted under i internasjonale forhandlinger. Hans prosjekt er å gjøre disse begrepene tilgjengelige for operasjonalisering. Risse fokuserer på aktørenes delte livsverden og aktørenes gjensidige anerkjennelse av likeverd samt at de skal ha lik adgang til forhandlingene. Dette mener han er tilstrekkelige betingelser for en

analyse av kommunikatív handling i internasjonale forhandlinger. Han går imidlertid ikke nærmere inn på aktørenes evne til empati. Med evne til empati vises det til den gjensidige forståelsen av akseptable talehandlinger hos aktørene. Dette er en forutsetning for enhver kommunikatív handling. Dersom denne betingelsen ikke oppfylles er det med andre ord ikke mulig å handle kommunikatívt. Risse går derfor ikke nærmere inn på denne betingelsen, fordi den per definisjon vil være tilstede dersom man er vitne til kommunikatív handling.

2.5.1. Livsverden i internasjonale forhandlinger

En felles livsverden er en forutsetning for at aktører kan handle kommunikatívt: ”Livsverdenen er det forrådet av tatt for gitt og delt kunnskap vi som medlemmer av et samfunn har del i, og som sikrer at vi ser på mange ting noenlunde likt” (Eriksen og Weigård 1999: 70). Den representerer med andre ord vår felles situasjonsforståelse:

The lifeworld is, so to speak, the transcendental site where speaker and hearer meet, where they can reciprocally raise claims that their utterances fit the world (objective, social, or subjective), and where they can criticize and confirm those validity claims, settle their disagreements, and arrive at agreements (Habermas 1987: 126).

Habermas’ livsverdenbegrep forstås både utfra et indre deltakerperspektiv og et ytre tilskuerperspektiv. Det er ment å knytte aktørenes personlige handlinger til de ytre strukturene. Han kritiserer den tradisjonelle fenomenologiske forståelsen av livsverdenbegrepet for å være ensidig aktørorientert og utvider forståelsen av begrepet til å inkludere tre strukturelle komponenter som kommer til uttrykk gjennom språket som medium. De tre er kultur, samfunn og personlighet. I følge Habermas vil disse muliggjøre henholdsvis gjensidig forståelse (kulturell reproduksjon), handlingskoordinasjon (sosial integrasjon) og sosialisering (samhandling mellom generasjoner). Disse prosessene bidrar til de strukturelle komponentenes reproduksjon (Eriksen og Weigård 1999: 120-121).

Livsverdenens strukturelle komponenter bidrar til å forme individene og gjør dem til produkter av sin livsverden. Men med moderniteten har det ifølge Habermas skjedd en differensiering av de strukturelle komponentene som har skapt et skille mellom kultur (kulturell tradisjon), samfunn (kollektiv) og personlighet (individ). Dette har medført en språkliggjøring av livsverdenen og gjort den til gjenstand for mulige krav om at dens meningsinnhold må begrunnes. Denne distansen til livsverdenen gjør det mulig for individer å selv styre sine

handlinger. Livsverdenen som struktur vil derfor ikke virke determinerende på aktørers handlinger, selv om livsverdenen fremdeles danner bakgrunnen for vår forståelse av verden.

I tillegg til at livsverdenbegrepet har en sentral plass i Habermas' handlingsteori er begrepet grunnleggende for hans samfunnsteori. Han hevder at det moderne samfunnet kjennetegnes av systemer som koordineres av aktørers formålsrasjonelle handlinger. Disse sikrer samfunnets *materielle* reproduksjon. Motsatsen til disse systemene er livsverdenen, som er samfunnsområder som koordineres av kommunikative handlinger og gjennom disse sikrer samfunnets *symbolske* reproduksjon. Hans diagnose av moderniteten bygger på systemets løskobling fra livsverdenen, noe som innebærer en differensiering av livsverdenens strukturelle komponenter. Men systemene bør i følge Habermas fremdeles ha en institusjonell forankring i livsverdenen for å sikre legitimitet. Fare oppstår dersom denne forankringen går over i en kolonisering som innebærer at formålsrasjonell handling også preger livsverdenens områder. Det er dette Habermas kaller systemets kolonisering av livsverdenen.

Risse (2000) er imidlertid kun opptatt av livsverdenen som en del av Habermas' handlingsteori gjennom dens forutsetning for kommunikativ handling, og ikke som en del av hans samfunnsteori:

A common lifeworld consists of shared culture, a common system of norms and rules perceived as legitimate, and the social identity of actors being capable of communicating and acting. It provides arguing actors with a repertoire of collective understandings to which they can refer when making truthclaims. At the same time, communicative action and its daily practices reproduce the common lifeworld (ibid: 10-11).

Livsverdenen som en del av Habermas' samfunns- og systemteori inngår derfor ikke i Risses bruk av begrepet i studier av internasjonale forhandlinger. Han er primært opptatt av hvordan livsverdenens funksjoner vil muliggjøre argumentasjon eller kommunikativ handling i forhandlinger ved at den tilbyr en felles virkelighetsoppfattelse og gjennom det en evne til handlingskoordinasjon. Dette gir aktørene et felles referansepunkt i diskusjoner. Eksistensen av en felles livsverden vil dermed være en forutsetning for å kunne handle kommunikativt og derigjennom bidra til beslutningskapasiteten i internasjonale forhandlinger.

2.5.1.1. En felles livsverden gjennom institusjonaliserte forhandlinger

Som nevnt hevder kritikere at livsverdenbegrepet, slik Habermas beskriver det, ikke lar seg overføre til studier av internasjonale forhandlinger (se Risse 2000: 14). Kritikken kommer særlig

fra realister som hevder at internasjonale forhandlinger er underlagt et anarkisk system der aktører fra hele verden forsøker å maksimere sine egne interesser. Å påstå at aktørene i internasjonale forhandlinger har en felles virkelighetsforståelse gjennom en felles livsverden fremstår som naivt, vil realister si. Risse (2000) imøtegår kritikken gjennom sin operasjonalisering av begrepet. Han hevder at en felles livsverden kan konstrueres av aktørene selv dersom det finnes vilje til samarbeid mellom aktørene:

Meaningful communication requires that actors see at least some room for cooperation with interaction partners and, thus, wish to overcome a world of sheer hostility. If so, they can actually construct their common lifeworld as a prerequisite for building mutual trust in the authenticity of each other's communication (ibid: 15).

Videre vil forutsetningene for en felles livsverden kunne oppfylles dersom forhandlingene finner sted innenfor rammer som er preget av en høy grad av institusjonalisering. Risse drar her nytte av regimeteori¹⁸, som nettopp vektlegger institusjoners konstituerende virkning på aktørene: "(...) institutions play a major role in defining the interests of participants and even shaping their identities" (Young 1997: 276). Institusjonaliseringen vil kunne tilby aktørene et normativt rammeverk som vil bidra til å forme samhandlingen under forhandlingene: "Institutions consist of specific sets of principles, norms and procedures that prestructure the interactions and define the range of legitimate behaviour" (Risse og Müller 2001: 18). Jo sterkere normene, reglene og prosedyrene som forhandlingene er forankret i er, dess høyere er graden av institusjonalisering. Disse tilbyr strukturer og retningslinjer for deliberasjoner og de formelle forhandlings- og beslutningsprosessene og vil derfor være avgrensende for legitime handlinger, samtidig som de sanksjonerer brudd mot dette.

Normenes opphav kan ligge i tidligere fremforhandlede avtaler som tilbyr felles referansepunkter som setter standarder for senere avtaler. Normer "(...) constitute a community's shared understandings and intentions" (Payne 2001: 36). Tungt regulerte områder, som handel, menneskerettigheter eller miljø, vil ifølge Risse (2000) tilby forhandlingene en høyere grad av institusjonalisering: "A high degree of international institutionalization might

¹⁸ Regimeteori studerer nettopp samarbeidet mellom aktører innen et gitt område: "Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behaviour defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice" (Krasner 1983: 2).

then provide a common lifeworld” (ibid: 15) Dette vil bidra til en høyere sosial integrasjon, i tråd med livsverdenens kollektive strukturelle komponent, og derigjennom bidra til økt grad av handlingskoordinering ved at dette forsterker legitime forventninger og forpliktelser. Ved at det samlede institusjonelle miljøet det forhandles innenfor bidrar til å skape en felles livsverden for de involverte aktørene og derigjennom tilbyr felles forståelser av gyldige krav og forklaringer, oppfylles Habermas’ krav om en livsverden for aktørene i en forhandling.

En felles livsverden vil dessuten bidra til å skape en gjensidig tillit til aktørenes utsagn og dermed også legge til rette for ”argumentasjonens triadiske grunnstruktur” (Risse og Müller 2001). Med begrepet om kommunikasjonens triadiske grunnstruktur vises det til at avsender av en påstand ikke bare adresserer mottageren, men også en ekstern autoritet for å kunne gjøre krav på gyldighet. Den eksterne autoriteten kan være aktørenes felles referansepunkter, som tidligere avtaler og vitenskap det er konsensus om.

2.5.1.2. Empiriske forventninger: innholdsmessig institusjonalisering

I hvilken grad kan man snakke om en felles livsverden for aktørene under klimaforhandlingene? I klimaforhandlingene deltok det diplomater fra over 150 land, med svært ulike utgangspunkt og forventninger til forhandlingene. Risse (2000) forstår begrepet livsverden som aktørenes felles virkelighetsoppfattelse og operasjonaliserer denne gjennom en forventning om at grad av institusjonalisering av forhandlingene vil styre hvorvidt man kan snakke om en felles livsverden for aktørene i forhandlingene. Ved å la grad av institusjonalisering tilsvare livsverdenens kollektive strukturelle komponent, illustreres det samtidig hvordan livsverdenen også skapes og reproduseres av aktørene. Institusjonenes opphav ligger hos aktørene selv.

I teorien trekkes det altså en linje fra institusjoner til handling. Fordi institusjoner har innflytelse på aktørers handlingsrom gjennom deres livsverden, forventes det at de også vil påvirke deres faktiske handlinger. De institusjonelle omgivelsene vil med andre ord bidra til hvordan aktørene trer inn i og opptrer i forhandlingssituasjonen, og dermed bidrar de til hvorvidt forhandlingene vil være preget av argumentasjon eller kjøpslån.

Med grad av institusjonalisering viser Risse (2000) på den ene siden til institusjonalisering av saksområdet gjennom tidligere avtaler og oppbygningen av en felles forståelse av hva man forhandler om. På den andre siden viser han til institusjonalisering av selve forhandlingene gjennom normer, prinsipper og prosedyrer som regulerer aktørenes legitime handlingsrom.

Graden av samlet institusjonalisering av forhandlingene vil dermed bidra til utformingen av forhandlingenes struktur.

For å kunne analysere klimaforhandlingenes struktur er det derfor nødvendig å inkludere hvilke forhandlinger som tidligere har funnet sted innenfor klimaproblematikken for å definere graden av institusjonalisering på saksfeltet. For klimaforhandlingenes del betyr dette at man bør inkludere i hvilken grad det har vært forhandlet frem avtaler tidligere som har relevans for klimaforhandlingene. Disse vil bidra til å skape felles referansepunkter for aktørene i forhandlingene.

Klimakonvensjonen var den første globale avtalen som omhandlet klimaet som sådan, og det eksisterte derfor ingen etablerte klimaspesifikke referansepunkter for aktørene forut for denne. Mandatet som var gitt til forhandlingene om Klimakonvensjonen fra FNs Generalforsamling var svært generelt, og bidro derfor i liten grad til å etablere referansepunkter for forhandlingene. Generalforsamlingen etablerte INC – the Intergovernmental Negotiating Committee – med mandat til å forhandle frem en konvensjon som skulle inneholde ”appropriate commitments” (Bodansky 1994: 60). Det ble derfor opp til forhandlerne innenfor INC å skape referansepunkter som siden kunne brukes i forhandlingene om Kyoto-protokollen og derigjennom bidra til utviklingen av en felles livsverden.

Av relevante avtaler for klimaforhandlingene som førte til Klimakonvensjonen er Montreal-protokollen den eneste som det ble gjort direkte henvisninger til i Klimakonvensjonen¹⁹. For mange forhandlere fungerte Wien-konvensjonen og den tilhørende Montreal-protokollen som en modell for en Klimakonvensjon²⁰. I Montreal-protokollen hadde industrilandene forpliktet seg til en prosentvis nedgang i utslipp i en første periode, mens utviklingslandene skulle komme etter i annen periode. Forhandlingene om et ozonregime hadde vært en suksess, og mange forhandlere håpet på en lignende suksess for Klimakonvensjonen. Den fungerte derfor som et referansepunkt under forhandlingene.

IPCC (International Panel on Climate Change) ble det ubestridte vitenskapelige referansepunktet under forhandlingene til Klimakonvensjonen og videre under forhandlingene til Kyoto-protokollen. IPCC hadde bidratt til å lette ’usikkerhetens slør’ med hensyn til de

¹⁹ Montreal-protokollen fra 1988 til Wien-konvensjonen omhandler ozonlaget og hadde således relevans for forhandlingene om Klimakonvensjonen. Men Klimakonvensjonen bygde ikke eksplisitt på Montreal-protokollen.

²⁰ Se Bodansky (2001b) for mer om dette.

vitenskapelige aspektene ved klimaendringene, og deres konklusjoner ble aldri trukket i tvil under forhandlingene til Klimakonvensjonen (Borione og Ripert 1994). Ahmed Djoghla, viseformann i INC, bekrefter betydningen etableringen av felles referansepunkter i forkant av forhandlingene til Klimakonvensjonen hadde: “Through these scientific, technical and diplomatic meetings, substantial debate preceded the political and legal negotiation of the Intergovernmental Negotiation Committee” (Djoghla 1994: 100).

For forhandlingene om Kyoto-protokollen var situasjonen en annen. Forhandlingene om Kyoto-protokollen bygde direkte på Klimakonvensjonen og hadde dermed et etablert legitimt referansepunkt. Forhandlingenes mandat var tydelig avgrenset i Klimakonvensjonen og ble ytterligere avgrenset underveis gjennom forhandlingene. Bruk av eksterne referansepunkter var derfor ikke en nødvendighet.

Videre var bruken av ritualistiske henvisninger til felles opplevelser og verdier, som Risse (2000) viser til som konstituerende for en felles livsverden, utbredt under forhandlingene til Kyoto-protokollen. Disse hadde blitt etablert under forhandlingene om Klimakonvensjonen, og bidro til å knytte aktørene sammen under forhandlingene.

Mens det var en relativt lav grad av institusjonalisering av saksområdet under forhandlingene til Klimakonvensjonen, var det derfor en høy grad av institusjonalisering under forhandlingene til Kyoto-protokollen. Dette skyldtes i stor grad den innsatsen som hadde blitt gjort av aktørene under forhandlingene om Klimakonvensjonen, da de aktivt gikk inn for å skape en felles forståelse av utfordringene de sto ovenfor og det rommet de forhandlet innenfor, noe som bekreftes av den svenske diplomaten Bo Kjellen (1994: 150):

(...) the participants were faced with a built-in conflict between forces that pressed for early resolution and forces that argued for delay. As the negotiators began to recognize the nature of this conflict and their shared dilemma, a group dynamic evolved that would enable sharp differences of opinion to be rounded off or be muted in discussion, the shared understanding of the complexity of the undertaking created a sense of common purpose among the negotiators (...) It was truly a joint undertaking.

Da man siden skulle forhandle frem Kyoto-protokollen, hadde man allerede Klimakonvensjonen å bygge på og det mandatet som var gitt til forhandlingene av en protokoll gjennom den. Dette ble tatt opp igjen under COP 1 i Berlin da det Berlin-mandatet for en

protokoll²¹ til Klimakonvensjonen ble forhandlet frem. Dette definerte eksplisitt rammene det kunne forhandles innenfor, og bidro til å skape felles forventninger for de videre forhandlingene. Dette medvirket som nevnt til en høy grad av institusjonalisering av saksfeltet under forhandlingene til Kyoto-protokollen. Klimakonvensjonen og siden Berlin-mandatet, som legitime referansepunkter, bidro i seg selv til å styrke en felles livsverden mellom aktørene i forhandlingene.

2.5.1.3. Empiriske forventninger: handlingsmessig institusjonalisering

Når det gjelder den handlingsmessige institusjonaliseringen av forhandlingene vil, som nevnt, forhandlingenes prosedyrer samt normer og prinsipper bidra til graden av denne. Prosedyrene som forhandlingene underlegges, tilbyr en formell struktur for forhandlingene og bidrar dermed til å definere legitim atferd. Prosedyrer kan være mer eller mindre regulerende, og graden av dette vil avgjøre i hvilken grad prosedyrene strukturerer forhandlingene. Dersom forhandlingene starter uten etablerte prosedyrer, vil aktørene selv skape disse, og dermed skape de strukturer som siden skal strukturere deres handlinger. Jo mer regulerende disse er, dess høyere er graden av institusjonalisering av forhandlingene.

Graden av den handlingsmessige institusjonaliseringen av forhandlingene fulgte et lignende mønster som institusjonaliseringen av saksfeltet. Grunnlaget for prosedyrene for forhandlingene til Klimakonvensjonen og deretter Kyoto-protokollen ble lagt tidlig i forhandlingene til Klimakonvensjonen. Den tidlige fasen ble brukt til å debattere og gjøre hverandre kjent med problematikken og skape et rom for forhandlingene. Man skapte derigjennom et felles rammeverk for forhandlingene gjennom en gjensidig læringsprosess:

(...) much of the frustration expressed in the public debate about what has been accomplished through UNCED build on a misconception of the political process (...) the UNCED process can be seen more as an exercise in research and learning than as an effort to negotiate the regime (Underdal 1992: 1,2).

Når man debatterer prosedyrer i internasjonale forhandlinger, konstrueres en felles livsverden ved at aktørene gjør eksplisitt rede for de regler som skal gjelde for ens talehandlinger i den kommende samhandlingen. Dette mønsteret kunne man også finne igjen i klimaforhandlingenes første fase. Aktørene klarte imidlertid ikke å bli enige om avstemningsprosedyrer for Klimakonvensjonen, og aktørene forhandlet derfor under et krav om konsensus.

²¹ Eller et annet legalt instrument. Det var først like oppunder forhandlingene i Kyoto at partene ble enige om å gi det som skulle bli Kyoto-protokollen status som protokoll.

Da man siden skulle vedta prosedyrene for COP i Berlin i 1995 var ikke dette en like tidkrevende runde som det hadde vært for INC: ”The institutional issues at Berlin proceeded quite smoothly” (Grubb 1999: 45). Gjennom Klimakonvensjonen hadde forhandlingene til Kyoto-protokollen allerede et institusjonelt rammeverk å bygge på, og det var derfor ikke nødvendig å starte debattene fra grunnen av: referansepunktene var legitimert gjennom tidligere debatter.

Klimakonvensjonen hadde også etablert sentrale institusjoner som de senere forhandlingene kunne nyte godt av. Den hadde etablert COP som konvensjonens øverste organ som samles en gang per år. COP består av alle partene til konvensjonen og er dens høyeste beslutningsautoritet. COP skulle være ansvarlig for å overvåke gjennomføringen av Klimakonvensjonen samt holde de videre forhandlingene i gang. Det var derfor COP som i siste instans skulle vedta Kyoto-protokollen. Det betyr at de videre klimaforhandlingene etter Klimakonvensjonen skulle skje innen COP. COP sikret dermed de videre forhandlingene et forum, og skapte et rom for fremtidig samhandling mellom aktørene:

(...)the prospects for ongoing interactions may actually be considerably higher than is the average for an international issue. This, in turn, would lead states’ representatives to have more confidence about the persistence of the issue on the international agenda, and therefore, they will be more apt to cooperate (Rowlands 2001: 56).

2.5.1.4. Oppsummering – livsverden i internasjonale forhandlinger

Hvilke forventninger kan rettes mot klimaforhandlingene på bakgrunn av den foregående diskusjonen om en livsverden mellom aktørene? De elementene som er beskrevet tyder på at det ble gjort forsøk på å etablere en felles livsverden tidlig i klimaforhandlingene, både gjennom saksfeltet og selve forhandlingene. Under forhandlingene til Kyoto-protokollen kan man derfor forvente en etablert felles livsverden, både gjennom et klart definert saksfelt og mandat, samt at aktørene hadde samhandlet over lengre tid innenfor feltet. En felles livsverden som en forutsetning for argumentasjon oppfylles med andre ord i større grad i forhandlingene til Kyoto-protokollen enn Klimakonvensjonen. Man kan derfor rette forventninger til å finne argumentasjon i forhandlingene om Kyoto-protokollen.

Men eksistensen av en felles livsverden garanterer ikke at aktørene faktisk forholder seg til de mulighetene en felles livsverden tilbyr. En felles livsverden *muliggjør* argumentasjon basert på tillit

og gjensidig forståelse mellom aktørene for å oppnå begrunnet konsensus. Men aktørene kan også velge å se bort fra dette og benytte seg av andre veier til å få i stand en avtale. Det vil imidlertid være vanskeligere å benytte seg av trusler eller andre former for negativ innflytelse uten å bli satt utenfor dersom aktørene deler en livsverden.

2.5.2. Forholdet mellom aktørene i forhandlingene: ikke-hierarki gjennom lik adgang og likeverd mellom aktørene.

I forhandlinger, så vel som i all samhandling, vil distribusjonen av makt mellom aktørene kunne påvirke forhandlingssituasjonen og derigjennom forhandlingsutfallet. Habermas har derfor stilt som idealbetingelse for kommunikativ handling at aktører skal behandle hverandre som likeverdige og ha lik tilgang til diskursen, eller forhandlingene, og at disse skal være åpne for alle. Dersom disse betingelsene oppfylles, vil aktørene kunne handle kommunikativt.

Makt er et komplekst begrep som kan forstås og defineres på ulike vis. Webers klassiske definisjon av makt definerer makt som sannsynligheten for å få gjennom sin vilje i en sosial relasjon, på tross av motstand. I følge Underdal (2002) vil tilstedeværelsen av aktører som besitter slik makt kunne øke beslutningskapasiteten i en forhandlingssituasjon. Dette kan skje gjennom ulike mekanismer som vil påvirke de andre aktørenes preferanser, det være seg gjennom selektive insentiver som belønning og straff, ved å gå foran som et eksempel og derigjennom sette en standard, eller ved å påvirke handlingsalternativene til andre aktører. Påstanden bygger på en antagelse om at "(...) the probability that a particular solution will be adopted and successfully implemented is a function of the extent to which it is perceived to serve the interests of powerful actors" (Underdal 2002: 30).

Påstanden bygger dermed på en antagelse om at suksessfulle forhandlinger vil være preget av kjøpslåing, og utelukker argumentasjon som en forhandlingsform for å endre andres og egne preferanser. Men påstanden viser samtidig til det problematiske ved en forhandlingssituasjon preget av stor ulikhet mellom aktørene når det gjelder evne til å utøve makt. Maktrelasjoner i en forhandlingssituasjon vil kunne forme utfallet og definere hvem som har legitim adgang til en diskurs (Risse 2000: 16). En samhandlingssituasjon preget av stor ulikhet mellom deltakerne vil dermed ikke oppfylle Habermas' krav om likeverd mellom deltakerne og lik adgang til beslutningsprosessene. Man må imidlertid ikke glemme at kravet er en *ideal*betingelse: "(...) it constitutes primarily a counterfactual presupposition" (Risse 2000: 16). Risse lempet derfor på dette kravet og spør heller hvorvidt ulikheter mellom aktørene vil *hindre* dem i å delta i argumentasjon. Man bør definere i hvilken grad ulikheter mellom aktørene svekker en åpen og

konstruktiv dialog og derigjennom vurdere i hvilken grad ulikheter mellom aktørene påvirker forhandlingsprosessen og den formen kommunikasjonen tar. At maktforhold er til stede i en forhandlingssituasjon trenger ikke å hindre argumentasjon, med mindre det blir opp til dem som besitter makt å definere hva som blir ”det bedre argument”.

Det avgjørende blir dermed kravet om *ikke-hierarki* mellom aktørene i forhandlingssituasjonen. Dette betyr at aktørene må anerkjenne hverandre som *likeverdige* og at aktørene har *lik adgang* til de deliberative prosessene. Med likeverd vises det både til aktørenes forventninger til hverandre i samhandlingen og deres muligheter til å påvirke samhandlingen. Med lik adgang vises det til at alle aktører skal ha lik adgang til å fatte beslutninger. Dette bygger på prinsippet om at beslutninger skal fattes av de partene som vil berøres av dem. Er disse forholdene til stede, vil det muliggjøre argumentasjon i forhandlingssituasjonen. Det er derfor et uttalt premiss for deliberasjonsteorien at de institusjonelle omgivelsene skal være utformet på en måte som legger til rette for at ulikheter mellom aktørene skal utlignes i forhandlingene: ”(...) the more the rules in international institutions prescribe nonhierarchical relations among actors, the more these rules should enable arguing and policy deliberation” (Risse 2000: 19).

2.5.2.1. Empiriske forventninger: lik adgang til forhandlingene og likeverd mellom aktørene

Forutsetningen om lik adgang vil bety en forventning om at forhandlingene skal være åpne for alle berørte parter. Åpne forhandlinger er en av idealbetingelsene for kommunikativ handling. Ved lukkede forhandlinger vil ikke nødvendigvis alle berørte parter slippe til, og man risikerer at relevante argumenter ikke når frem. Dette vil svekke legitimiteten til de beslutninger som fattes. Derfor er det, på tross av at åpne forhandlinger kan svekke den umiddelbare effektiviteten, et langsiktig gode ved forhandlinger at alle berørte parter har lik adgang til å delta i forhandlingene.

Det var et uttalt mål ved klimaforhandlingene fra starten av at de skulle være åpne for alle stater, også de som ikke var ”registrert” i FN. Dette gjorde blant annet at flere øystater fra Stillehavet, som vanligvis ikke deltar i internasjonale forhandlinger, kunne delta i klimaforhandlingene (Borione 1994). Klimaforhandlingene oppfylte med andre ord formelt sett kravet om lik adgang til forhandlingene for alle berørte parter.

Men på tross av at klimaforhandlingene var et emne som i særlig stor grad berører utviklingsland fordi de er mer sårbare for virkningene av klimaendringer enn industriland, var det i utgangspunktet liten interesse fra deres side (bortsett fra alliansen av små øystater) for å delta i klimaforhandlingene: ”This reticence was aggravated by the lack of concrete financial

commitments from the industrialized countries to pay for the efforts taken by the developing countries to reduce the risks of rapid climate change” (Djoghlaif 1994: 105). For å invitere utviklingslandene til å delta i klimaforhandlingene hadde derfor industrilandene gitt økonomiske løfter under Second World Conference on Climate (SWCC). Utviklingslandene ble med andre ord brakt til forhandlingsbordet ved hjelp av ”gulrot”-taktikk (Gupta 1997). For å sikre utviklingslandenes deltakelse i forhandlingene ble det også etablert et fond for dette under første INC (Bodansky 1994: 62).

Måten aktørene ble brakt til forhandlingsbordet på, indikerer imidlertid at forutsetningen om likeverd mellom deltakerne i forhandlingssituasjonen ikke var tilstede fra begynnelsen av. Aktørene var likeverdige gjennom prinsippet om én stemme – én stat, men forventningene (og mulighetene) til ulike aktørers bidrag i prosessen var ulike. Både utviklingslandene og industrilandene utnyttet ressursulikheten mellom dem for å få i gang forhandlingene²². Motivene for å delta var ulike, og forventet utbytte var ulikt fra aktør til aktør. Dette gjenspeilte seg underveis i forhandlingene. Som man siden skulle se, var det ikke bare en ulikhet i ressurser mellom de to blokkene, men også en ulikhet i tilgang på kunnskap som skulle påvirke forhandlingene (Gupta 1997).

Institusjoner kan legge til rette for et ikke-hierarkisk forhold mellom aktørene gjennom prosedyrer. Dette skal kunne bidra til å utligne ulikheter mellom aktørene. Prosedyrene er ment å muliggjøre kollektiv handling og felles konfliktløsning (Eriksen og Weigård 1997: 233). I internasjonale forhandlinger vil avstemningsprosedyrene være et redskap for å aggregere aktørenes preferanser. Disse prosedyrene blir dermed det mest synlige målet på hvordan aktørene veies i en forhandlingssituasjon. Det finnes en rekke veier til å aggregere preferanser gjennom stemmegivning, og i FN's institusjoner gjøres vedtak både ved konsensus og flertallsvalg. Regelen om konsensus blir brukt som et redskap for å nøytralisere makt mellom partene, fordi en konsekvens av kravet om konsensus vil være at alle stemmer teller likt og at eventuelle ulikheter mellom partene på denne måten settes til side gjennom prosedyre. En negativ effekt av dette er at enhver aktør får vetomakt, dersom man tolker konsensus som enstemmighet. Kombinert med åpne forhandlinger (alle som ønsker det kan delta) risikerer man at forhandlingene vil bli rammet av ”loven om det minst ambisiøse program”, som betyr at forhandlingsutfallet vil begrenses av den minst entusiastiske aktørens innstilling (Underdal 2002). ”Loven om det minst ambisiøse program” bygger imidlertid på en statisk forståelse av

²² Dette vil kunne rettfærdiggjøres, og ble rettfærdiggjort, gjennom prinsippet om felles, men differensiert ansvar, men det illustrerer like mye ulikheten mellom de to blokkene.

forhandlingssituasjoner, der samhandlingens og argumentasjonens effekt på i første omgang aktørenes preferanser og siden forhandlingsutfallet ikke inkluderes i analysen. Aktører har muligheter til å overkomme de begrensninger konsensusprinsippet skaper ved hjelp av argumentasjon: "(...) when parties can block outcomes actors have an incentive to convince all, not only the majority. In order to achieve consensus they have, in principle, to use arguments convincing to all of the other participants" (Eriksen 2000: 57). I deliberasjonsteorien blir derfor *begrunnet* konsensus, formet gjennom argumentasjon, betraktet som mer legitimt, og derigjennom mer stabilt, enn et kompromiss. Med *begrunnet* konsensus menes en konsensus som "(...) rests on reasons that convince parties in the same way – it rests on identical reasons" (Eriksen 1995: 2). Dersom man oppnår dette, vet man at man har oppnådd en konsensus som ikke er et resultat av maktutøvelse eller ren pragmatisme, men en felles *begrunnet* beslutning. Dette står i kontrast til et kompromiss som aksepteres av partene av ulike grunner, eller en konsensus som styres av "loven om det minst ambisiøse program".

I klimaforhandlingene klarte man ikke å enes om hvilke beslutningsprosedyrer som skulle gjelde, verken for Klimakonvensjonen eller Kyoto-protokollen. Grunnen til at man ikke klarte å enes om avstemningsprosedyrer var aktørenes frykt for hvordan avstemningsprosedyrene kunne styre utfallet av forhandlingene. Et formelt krav om konsensus ville, som nevnt, gi den enkelte aktør effektiv vetomakt, og ville derfor i praksis kunne legge til rette for en avtale som bygger på det minst ambisiøse programmet. På den annen side ville prosedyrer der utfallet bestemmes gjennom majoritetens stemmegivning effektivt kunne utestenge minoritetens argumenter fra forhandlingene. For klimaforhandlingenes del ville dette kunne gi utviklingslandene mulighet til å diktere utfallet, fordi disse representerte et flertall av aktørene:

The impasse meant that the conference, and subsequent negotiations, were conducted under draft rules without voting, which placed more power in the hands of the chairman to judge when to push through decisions even if some countries were still unhappy with them (Grubb 1999: 45).

Løsningen, der det ble opp til formannen under forhandlingene å avgjøre hvorvidt det var konsensus om en beslutning, ga dermed vedkommende stor makt til å påvirke utfallet av forhandlingene. Men det var sterke føringer bundet til utøvelsen av denne makten, og det ble forventet at alle skulle som ønsket å bli hørt skulle høres, så sant det var innlegg og argumenter som hadde relevans. Det ble imidlertid åpnet for stemmegivning under særdeles skjerpede omstendigheter: dersom formannen mente at det var umulig å oppnå noe i nærheten av konsensus i en sak av substansiell betydning, kunne han iverksette avstemningsprosedyrer etter

modell av dem som ble brukt i FN's generalforsamling. Det ble imidlertid aldri aktuelt under forhandlingene til Kyoto-protokollen å foreta avstemninger. Under presset som oppsto de siste timene før fristen gikk ut for forhandlingene i Kyoto, tok heller formannen, Raoul Estrada, saken i egne hender og klubbet igjennom Kyoto-protokollen for å sikre en protokoll til Klimakonvensjonen (Grubb 1999: 111).

2.5.2.2. Oppsummering – forholdet mellom aktørene i forhandlingene

I hvilken grad kan man hevde at klimaforhandlingene oppfyller Risses (2000) krav til en ikke-hierarkisk institusjon gjennom prosedyrer som sikret lik adgang for berørte aktører og likeverd mellom aktørene som deltok? Formelt ble kravet om lik adgang for aktørene uten tvil oppfylt, både ved at alle stater kunne delta og ved at det ble stilt ressurser til disposisjon for å sikre deltakelse fra såkalt ressursvake stater. Kravet om likeverd mellom aktørene lar seg vanskelig oppfylle, og det skyldes ikke bare de strukturene som ble skapt forut for og underveis i klimaforhandlingene, men dypere strukturelle forhold som ikke lar seg fjerne gjennom prosedyrer eller andre institusjonelle forhold i en enkelt forhandlings situasjon:

(...) the vast differences in wealth between the countries of the industrialized North and those of the less industrialized South (...) mean that international cooperative structures will most often favor the former (Rowlands 2001: 50).

Til sist, men ikke minst, var aktørene underlagt et krav om å søke konsensus bak beslutninger, noe som oppmuntret til argumentasjon. Samlet sett bidrar derfor forhandlingsstrukturen til at det ikke er gitt på forhånd at de mest ressurssterke aktørene vil determinere forhandlingsutfallet, men at det er gode muligheter, også for ressursvake land, til å påvirke beslutningsprosessen gjennom argumentasjon.

2.6. Oppsummering – aktør og struktur i forhandlinger

Forholdet mellom aktør og struktur i en forhandlings situasjon kan oppsummeres gjennom den teoretiske modellen nedenfor. Modellen tar sikte på å beskrive hvordan de ulike struktur- og samhandlingselementene gjensidig påvirker hverandre, og hvordan disse sammen vil bidra til forhandlingsutfallet.

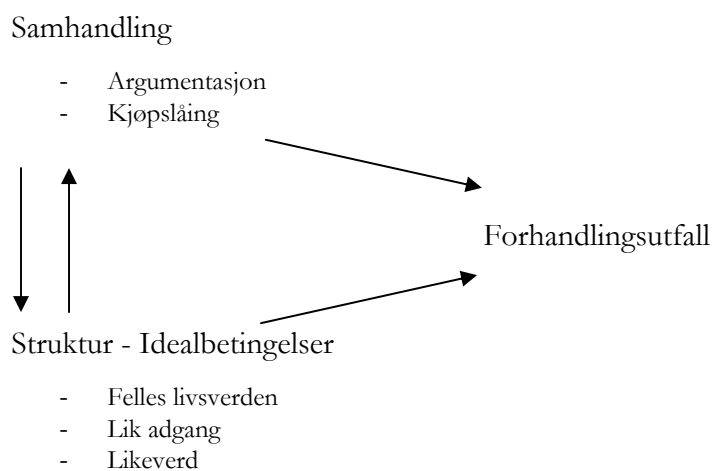
Forhandlingsstrukturen defineres gjennom Habermas' idealbetingelser for kommunikativ handling. Det betyr imidlertid ikke at dersom disse betingelsene er til stede vil de *kausalt* føre til at aktørene vil ty til argumentasjon i forhandlings situasjonen. De er snarere en betingelse for at

aktørene har *mulighet* til å ty til argumentasjon for å få gjennomslag i en beslutningssituasjon. For at disse betingelsene skal være tilstede, kreves det imidlertid at aktørene selv legger til rette for dem gjennom de prosedyrene og institusjonene de skaper. Men heller ikke dette er en sikring for argumentasjon, ettersom det også er ”eksterne” faktorer – faktorer som ikke kan behandles i forhandlingene - som vil påvirke forholdet mellom aktørene. Dette viser seg gjennom betingelsen om likeverd mellom aktørene, som er en betingelse som umulig lar seg oppfylle fullt ut i klimaforhandlingene, men som delvis kan nøytraliseres gjennom prosedyrer.

Aktørvariabelen samhandling, som har blitt konseptualisert analytisk som idealtypene kjøpslåing og argumentasjon, vil påvirkes av hvorvidt idealbetingelsene for kommunikativ handling er til stede. Er de det, vil det være opp til aktørene i den enkelte situasjonen å velge hvilken samhandlingsform man vil ty til for å oppnå enighet om et forhandlingsutfall. Dette vil muliggjøre at for eksempel mindre ressurssterke aktører kan overbevise mer ressurssterke aktører gjennom argumentasjon og derigjennom påvirke forhandlingsutfallet.

Argumentasjon og kjøpslåing er imidlertid idealtyper som befinner seg i hver sin ytterkant av et kontinuum, og i faktiske forhandlinger vil det meste av samhandlingen sannsynligvis finne seg et sted mellom de to. Det samme gjelder strukturvariablene, som er idealbetingelser. De vil ikke være absolutte betingelser, men vil kunne peke på tendenser ved forhandlingsstrukturen.

Med bakgrunn i forholdet mellom strukturelle betingelser og samhandlingen mellom aktørene kan man stille opp følgende teoretiske modell:



3. Innledende empiri

3.1. Reduksjonsmål versus fleksible mekanismer

Den empiriske ambisjonen for denne studien er å avdekke hva slags samhandlingsprosesser som preget forhandlingene om Kyoto-protokollen, og under hvilke forhold samhandlingen fant sted. Ved å følge forhandlingene om Kyoto-protokollen fra de formelt begynte med COP 1 i Berlin til protokollen ble vedtatt under COP 3 i Kyoto, ønsker jeg å påvise noen utviklingstrekk i forholdet mellom aktørenes samhandling og strukturene underveis. Samtidig gir det lange tidsperspektivet meg en mulighet til å vise hvordan forhandlingene hele tiden bygde på de beslutningene som tidligere hadde blitt fattet, og hvordan samhandlingen som lå bak de enkelte beslutningene kunne få konsekvenser for senere samhandling og påfølgende beslutninger. Studien fokuserer, som nevnt innledningsvis, på forhandlingene og debattene om reduksjonsmål²³ og fleksible mekanismer. Grunnen til dette fokuset ligger i disse debattenes betydning for utfallet, samt hvordan de utfordret aktørenes grunnleggende normforståelser.

Forhandlingene om reduksjonsmål og fleksible mekanismer omhandlet en rekke komplekse og gjensidig avhengige spørsmål som stilte aktørene overfor store utfordringer, både intellektuelt og samhandlingsmessig. Spørsmålene omhandlet i første omgang *hvor mye* aktørene skulle kutte i utslipp av klimagasser, og videre *hvordan* dette skulle gjøres. Dette skulle ikke bare gjøres innenfor hvert enkelt land, men også gjennom samarbeid mellom landene. Dette gjorde at forhandlingene ikke bare måtte fokusere på å produsere formåls erklæringer, men de måtte også skape institusjonelle forhold som skulle legge til rette for samarbeid.

I debatten om reduksjonsmål var selve reduksjonsmålet aktørene skulle forplikte seg til, det endelige målet for forhandlingene. Men dette tallet var avhengig av en rekke andre spørsmål som ble lagt inn under forhandlingene om reduksjonsmål. Dette dreide seg først og fremst om hvorvidt alle land skulle forplikte seg til det samme reduksjonsmålet, eller om man skulle operere med en form for byrdefordeling mellom aktørene. Debatten handlet altså om hvorvidt man skulle operere med et *flatt* eller *differensiert* reduksjonsmål. Spørsmålet om størrelsen på reduksjonsmålet var dessuten avhengig av *lengden* på perioden forpliktelsene skulle oppfylles innenfor. Videre ble spørsmålet om hvilke *gasser* som skulle inkluderes i protokollen lagt inn under debatten om reduksjonsmål. Hvorvidt man skulle forplikte seg til å begrense utslipp av

²³ I debattene om reduksjonsmål ble disse omtalt som QUELROs (Quantified Emissions Limitations and Reduction Objectives). Jeg velger for enkelhets skyld å omtale dette som reduksjonsmål, en norsk oversettelse som blant annet er blitt brukt i Cicerone (Ciceros nyhetsbrev).

kun CO² eller om man skulle kutte i et større antall gasser påvirket hvor mye aktørene ville forplikte seg til å redusere. Til sist inkluderte denne debatten spørsmålet om *hvem* som skulle påta seg forpliktelser knyttet til et reduksjonsmål. Dette spørsmålet ble i utgangspunktet avklart gjennom Berlin-mandatet under COP 1, men ble et sentralt spørsmål igjen mot slutten av forhandlingene. Jeg vil imidlertid kun konsentrere meg om debattene som var knyttet til størrelsen på selve reduksjonsmålet og hvorvidt dette skulle være likt for alle aktørene eller om det skulle differensieres.

Forhandlingene om fleksible mekanismer var mindre komplekse enn forhandlingene om reduksjonsmålet i den forstand at utfallet av debattene ikke var avhengig av andre debatter i like sterk grad som i forhandlingene om reduksjonsmål. Men debattene i seg selv var svært krevende fordi de utfordret aktørene til å inngå i argumentasjon om grunnleggende prinsipper for hvordan man ønsket at et klimasamarbeid skulle foregå. Dette resulterte i debatter som hadde sitt opphav i to tilsynelatende uforenlige paradigmer: konsekvensetikken og pliktetikken.

Debattene om mekanismer for gjennomføring avslørte aktørenes grunnleggende ulike forståelser av hvilke normer som skulle styre et klimasamarbeid, der industrilandene hovedsaklig lot seg plassere innenfor det konsekvensetiske paradigmet, mens utviklingslandene plasserte seg innenfor det pliktetiske paradigmet. *Konsekvensetikken* bygger på utilitarismen som vektlegger maksimeringen av et gode for flest mulige, jf John Stuart Mills “Greatest Happiness Principle” (Ikeme 2003: 196). For klimasamarbeidets del kom det til uttrykk gjennom at enkelte aktører skapte mekanismer for gjennomføring som ble begrunnet ut fra mekanismens *konsekvenser* for de fremtidige klimautslippene. *Pliktetikken* bygger på Kants kategoriske imperativ ”(...) which holds that for a particular action to be considered justifiable, the application of that action in like circumstances must always be considered justifiable” (Ikeme 2003: 196). For klimasamarbeidets del kom det til uttrykk gjennom utviklingslandenes insistering på at klimasamarbeidet skulle evalueres ut fra dets intensjoner og ikke dets konsekvenser.

3.2. Klimakonvensjonen - grunnleggende prinsipper etableres

Forhandlingene om Kyoto-protokollen begynte formelt med den første Conference of the Parties (COP 1) i 1995. Jeg vil likevel inkludere en gjennomgang av Klimakonvensjonen før jeg begynner analysen av de videre forhandlingene. Kyoto-protokollen bygger direkte på Klimakonvensjonen, noe som kommer tydelig frem av Kyoto-protokollens egentlige tittel: ”Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change”. Dette gjorde at forhandlingene om Kyoto-protokollen var fulle av henvisninger til Klimakonvensjonen

og de prinsipper den etablerte: ”(...) the Kyoto Protocol and the way in which it developed subsequently cannot be understood without reference to the Convention on which it rests” (Grubb 1999: 36). Jeg vil derfor presentere de mest sentrale prinsippene i Klimakonvensjonen som er aktuelle for forhandlingene om reduksjonsmål og de fleksible mekanismene for gjennomføring.

Klimakonvensjonen ble vedtatt under United Nations Conference on Environment and Development i Rio de Janeiro i juni 1992. Etter fem møter i INC²⁴ over 15 måneder hadde man klart å forhandle frem den første internasjonale avtalen om klima. Forhandlingene var tøffe, noe som ikke minst skyldtes det store gapet mellom forhandlerne. På den ene siden av skalaen kunne man finne de aktørene som anerkjente klimaproblemet og den presserende viktigheten av en avtale som inkluderte forpliktelser til utslippsreduksjon av klimagasser. Andre aktører anerkjente problemet, men ønsket heller en skrittvis fremgangsmåte i adresseringen av det. Og på den andre enden av skalaen kunne man finne enkelte utviklingsland som fryktet at hele klimaproblematikken var en konspirasjon fra industrilandenenes side for å hindre deres økonomiske utvikling (Grubb 1999: 37). Klimakonvensjonen reflekterer det store gapet mellom forhandlerne, men også hvor langt de nådde på kort tid. Forhandlerne var gitt en deadline, og det lå stor prestisje i å overholde denne: forhandlerne var ”doomed to success” (Bodansky i Andresen 1998: 19).

Klimakonvensjonen vedtok ikke bare flere prinsipper som skulle veilede de påfølgende forhandlingene, men den opprettet også institusjoner som skulle følge opp konvensjonen, prosedyrer samt enkelte, om enn vage, forpliktelser for partene til konvensjonen. På tross av dette var Klimakonvensjonen likevel først og fremst et kompromiss der alle fikk litt, men ingen fikk mye i den forstand at den verken ga parter sterke forpliktelser eller at den klarte å etablere sterke institusjoner eller mekanismer for gjennomføring (Andresen 1998: 19-20). Mange vedtak måtte dessuten utsettes til senere forhandlinger.

Forhandlingene om Klimakonvensjonen skjedde innenfor et institusjonelt rammeverk som var under kontinuerlig utvikling. Selve forhandlingene skjedde innenfor en midlertidig komité, INC, og i tillegg hadde det blitt opprettet et midlertidig sekretariat som skulle bistå forhandlingene. Bortsett fra dette var det opp til INC selv å forhandle frem institusjoner for fremtidige forhandlinger.

²⁴ Intergovernmental Negotiating Committee, opprettet av FNs Generalforsamling.

Som beskrevet under 2.5.2. var spørsmålet om prosedyrer et av de vanskelige spørsmålene under forhandlingene i INC, men man nådde enighet om alle punkter, bortsett fra avstemningsprosedyrer. Aktørene forhandlet derfor under et krav om konsensus gjennom forhandlingene, med mulighet for avstemning dersom det var umulig å nå konsensus. Man opprettet også flere institusjoner under Klimakonvensjonen; den viktigste av disse var partskonferansene, the Conference of the Parties (COP), som skulle være "(...) the supreme body of the Convention" (UNFCCC 1992) som skulle overvåke implementeringen av Klimakonvensjonen og andre legale instrumenter som eventuelt skulle bli lagt under konvensjonen. I tillegg til dette ble SBSTA (Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice) og SBI (Subsidiary Body for Implementation) opprettet. Disse skulle fungere som forhandlingsarenaer for henholdsvis vitenskapelige og teknologiske spørsmål og spørsmål knyttet til implementering, og skulle ha en rågivende funksjon i forhold til COP. Både COP og dens underorganer skulle være intergovernmentale i sin karakter: "(...) they serve as forums for consensus building among states, and do not have legislative, adjudicatory, or enforcement powers" (Bodansky 2001b: 213).

Klimakonvensjonens overordnede målsetning beskrives i artikkel 2:

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 (UNFCCC 1992).

Videre, i artikkel 3.1., knesettes et av konvensjonens mest betydningsfulle prinsipper: prinsippet om felles, men differensiert ansvar, samt konvensjonens tolkning av implikasjonene av dette for industriland:

The Parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind, on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities. Accordingly, the developed country Parties should take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof (UNFCCC 1992).

Denne artikkelen skulle bli avgjørende for de etterfølgende forhandlingene og ble definerende for forholdet mellom industriland og utviklingsland. Skillet mellom de to ble institusjonalisert

ved å skjelne mellom Annex I -land²⁵ og ikke-Annex I -land^{26,27}: ”Distinksjonen mellom Annex I og ikke-Annex I var et slags symbol for ’common but differentiated responsibilities’” (Kjellen [intervju]). I tillegg ble det opprettet et Annex II²⁸ som kun inkluderte de mest utviklede industrilandene. Inklusjonen av prinsippet om felles, men differensiert ansvar var en forutsetning for at utviklingslandene skulle delta i forhandlingene (Borione og Ripert 1994: 83) og en ekskludering ville derfor ha satt forhandlingene på spill.

Diskusjonen om *hvorvidt* man skulle inkludere dette prinsippet var altså begrenset, men tolkningen av innholdet i dette prinsippet var langt mer omdiskutert. Prinsippet er knyttet til begrepet ”equity”²⁹, som er mye brukt i debattene om klimaproblematikken (se Ikeme 2003, Paterson 2001 a og b, Wiegandt 2001). Begrepet brukes for å inkludere et prinsipp om rettferdighet i klimadebatten, men tolkningene av hvordan rettferdighet kan operasjonaliseres er mangeartede. I klimakonvensjonen ble prinsippet om felles, men differensiert ansvar selve symbolet for ”equity” i klimaregimet, men tolkningene skiller seg i hovedsaklig to forståelser av begrepet:

The concept of ”common but differentiated responsibilities” seen in the framework Convention on Climate Change is itself geared towards correcting for obvious differences in abilities to pay for climate protection and historical emissions among countries and to avoid exacerbating current inequities. Equity can also be forward looking (Ikeme 2003: 200).

Tolkningsulikhetene illustrerer i følge Ikeme (2003) to ulike perspektiver på ”equity”. De som ser *tilbake* har et *pliktetisk* syn på hvordan prinsippet skal fortolkes. De fokuserer på at handlingene er gode i seg selv og at de kan rettferdiggjøres utifra *a priori* prinsipper som kan anvendes generelt for å bedømme handlinger (Ikeme 2003: 196). Deres tolkning av prinsippet om felles, men differensiert ansvar vil derfor fokusere på selve anvendelsen av prinsippet og hvorvidt den gir alle like rettigheter. *Konsekvensetikere*, derimot, vil heller se *fremover*, og bedømmer handlinger utifra deres utfall. De identifiserer et mål, og vil bedømme handlinger ut fra hvorvidt de oppfyller målet med handlingene (ibid). Deres tolkning av prinsippet om felles,

²⁵ Australia, Belgia, Bulgaria*, Canada, Danmark, Estland, EU, Finland, Frankrike, Hellas, Hvite-Russland*, Irland, Island, Italia, Japan, Latvia*, Litauen*, Luxemburg, Nederland, New Zealand, Nord-Irland, Norge, Polen*, Portugal, Romania*, Russland*, Slovakia*, Spania, Storbritannia, Sverige, Sveits, Tsjekia*, Tyrkia, Tyskland, Ukraina*, Ungarn*, USA, Østerrike

²⁶ Alle land som ikke var inkludert i Annex 1

²⁷ For enkelthets skyld vil jeg videre i studien kun kalle Annex I –land for industriland og ikke-Annex I –land for utviklingsland.

²⁸ De samme landene som i Annex I, unntatt økonomier i overgang til markedsøkonomi - markert med stjerne*.

²⁹ ”Equity is about the fair allocation of something: goods, rights, or obligations” (Wiegandt 2001: 129).

men differensiert ansvar vil fokusere på prinsippets evne til å bidra til oppfyllelsen av Klimakonvensjonens målsetning.

Disse tolkningsulikhetene forble uforandret gjennom forhandlingene om Klimakonvensjonen, da aktørene ikke lyktes i å oppnå begrunnet konsensus om tolkningen av prinsippet. Dette bekreftes av en amerikansk tjenestemann som etter forhandlingene uttalte: "We all agree that the industrialized countries should take the lead, but we do not agree why" (sitat i Risse og Müller 2001: 34).

Prinsippet om felles, men differensiert ansvar gjenspeiler seg i artikkel 4 i Klimakonvensjonen, som tar for seg partenes forpliktelser. Alle partene til konvensjonen ble forpliktet til å *rapportere* om utslipp til COP, men det var bare industriland som påtok seg forpliktelser om å *redusere* utslipp av klimagasser. De skulle demonstrere "(...) that developed countries are taking the lead in modifying longer-term trends in anthropogenic emissions consistent with the objective of the Convention" (Art 4.2.a, UNFCCC 1992), ved å returnere "(...) individually or jointly to their 1990 levels of anthropogenic emissions of carbon dioxide and other greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol" (Art 4.2.b, UNFCCC 1992). Dette skulle skje innen 2000. Dette var imidlertid ikke en legalt bindende forpliktelse.

Implementeringen av Klimakonvensjonen avhenger av mekanismene og institusjonene som underlegges konvensjonen (Gupta 1997: 13). Først og fremst ble det lagt vekt på interne løsninger for gjennomføring, men enkelte muligheter for samarbeid mellom land ble også presentert i Klimakonvensjonen. Flere muligheter for såkalte fleksible løsninger ble også introdusert under forhandlingene, men det var kun prinsippet om felles gjennomføring som ble inkludert.

Felles gjennomføring ble opprettet av Klimakonvensjonen gjennom flere artikler (art 3.3., 4.2., 7.2., 11.5.) blant annet med den hensikt å bidra til teknologioverføring fra industriland til utviklingsland (Gupta 1997: 14). Den opprinnelige ideen bak felles gjennomføring var at dersom en bedrift fra et industriland investerer i et utviklingsland, og utslippene går ned som en følge av dette, kan det aktuelle industrilandet krediteres og trekke dette fra de nasjonale utslippsregnskapene. Tekstene om felles gjennomføring i Klimakonvensjonen er imidlertid svært uklare, og mye forvirring har rådet rundt hvem som kan delta, hva som menes med begrepet "felles" og hvorvidt konvensjonen egentlig åpner for kreditering (Gupta 1997: 117). Klimakonvensjonen på COP 1 å overvåke og evaluere mekanismen, og åpnet derfor for en ny

diskusjon av den. I ettertid har det vist seg at ulike forhandlere, særlig langs en utviklingsland/industriland -skala, tolket prinsippet ulikt (ibid) og det er derfor vanskelig å tale om en begrunnet konsensus av prinsippet om felles gjennomføring i Klimakonvensjonen³⁰.

Klimakonvensjonen var et avgjørende skritt på veien til et klimaregime, og regnes som en suksess sett i lys av utgangspunktet for forhandlingene (Grubb 1999: 43). Den ga ikke partene bindende forpliktelser til å redusere utslipp, men gjenspeilte istedenfor en skrittvis tilnærming til mer bindende forpliktelser. Den tilbød heller ikke veldefinerte mekanismer for gjennomføring, men stadfestet flere prinsipper som skulle bli veiledende for de senere forhandlingene.

Klimakonvensjonen er gjennom sin funksjon som definisjonsholder og referansepunkt avgjørende for å kunne forstå de etterfølgende forhandlingene. Det var Klimakonvensjonen som opprettet institusjonene de senere forhandlingene skulle finne sted innen, og det var den som la rammene for hva det skulle forhandles om. Videre knesatte den prinsipper som skulle bli veiledende for aktørene i de videre forhandlingene.

Klimakonvensjonen kunne tilby aktørene i de etterfølgende forhandlingene en høyere grad av en felles livsverden enn det aktørene under forhandlingene til Klimakonvensjonen hadde hatt. Den skapte en høyere grad av handlingsregulerende institusjonalisering gjennom å ha etablert institusjoner og prosedyrer, og samtidig bidro den til den innholdsmessige institusjonaliseringen i kraft av å ha etablert grunnleggende prinsipper og normer som forhandlingene skulle styres etter. Gjennom disse funksjonene bidro Klimakonvensjonen til å oppfylle en av betingelsene som muliggjør argumentasjon i internasjonale forhandlinger: ”The existence of a common lifeworld provided by a high degree of international institutionalization in the respective issue-area” (Risse 2000: 19).

Men selv om prinsippene i konvensjonen var vedtatt, og derfor var legitime referansepunkter for de senere forhandlingene, skulle man se at mangelen på begrunnet konsensus om disse skapte splid under forhandlingene om Kyoto-protokollen og gjorde det vanskeligere å omgjøre dem til gjennomførbare mekanismer. Dette indikerer at den felles livsverdenen som man hadde forsøkt å etablere under INC var skjør i den forstand at den ikke representerte felles tolkninger av konvensjonen, og at den skulle slå sprekker.

³⁰ Se Gupta (1997) for en gjennomgang av ulike utviklingslands tolkning av innholdet i mekanismen.

4. Fase I: Fra Rio til Berlin

4.1. Innledning

I dette kapitlet vil jeg forsøke å svare på hva slags samhandling som preget den første fasen av forhandlingene om Kyoto-protokollen og under hvilke forhold denne samhandlingen fant sted. Forhandlingene i denne fasen skulle munne ut i et mandat for de videre forhandlingene om Kyoto-protokollen, og skulle derfor bli retningsgivende for de senere forhandlingene. Hva slags samhandling som lå bak mandatet og hvorvidt det var begrunnet konsensus bak dette, skulle således ha innflytelse på de senere forhandlingene.

I desember 1993 hadde Klimakonvensjonen blitt ratifisert av over 50 stater, og den kunne derfor ratifiseres 18 måneder etter at den hadde blitt vedtatt, noe som betegnes som eksepsjonelt raskt for en konvensjon av slikt omfang (Grubb 1999: 43). Forberedelsene til den første partskonferansen i Berlin, COP 1, var da allerede i gang, med et klart mål for forhandlingene: Partene skulle revurdere de forpliktelsene som var nedfelt i Klimakonvensjonen.

For å forberede forhandlingene i Berlin møttes INC jevnlig på forhånd. Under denne ”post agreement” -perioden (Bodansky 2001a: 24) frem til COP 1 hadde INC i alt seks møter. Hensikten med møtene var å fortsette dialogen fra de tidligere forhandlingene for å sette i gang den nye forhandlingsrunden og iverksettingen av Klimakonvensjonen. Møtene ble brukt til å drøfte operasjonaliseringer av Klimakonvensjonen, og man utarbeidet et mandat for hvilke beslutninger COP 1 måtte fatte på bakgrunn av konvensjonen. Forhandlingene om beslutningene som skulle fattes under COP 1 begynte derfor allerede under de foregående møtene innenfor INC.

Før COP 1 var det flere sentrale spørsmål som man ikke hadde klart å oppnå konsensus om innen INC. I forhold til partenes forpliktelser under Klimakonvensjonen, sto det igjen to sentrale spørsmål som måtte avklares under COP 1:

1) ”Review of the adequacy of Article 4, Paragraph 2 (a) and (b) of the Convention, including proposals related to a Protocol and decisions on follow-up” (UNFCCC 1995a).

- Det skulle forberedes en evaluering av hvorvidt forpliktelsene i Klimakonvensjonen var tilstrekkelige for å oppfylle konvensjonens målsetning om ”(...) stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic

interference with the climate system” (Art 2, UNFCCC 1992). En konsekvens av en eventuell stadfestelse av at Klimakonvensjonens forpliktelser *ikke* var tilstrekkelige ville føre til at partene måtte påta seg nye, og antageligvis mer bindende, forpliktelser.

2) ”Criteria for joint implementation” (UNFCCC 1995a).

- Det skulle foretas en gjennomgang av mekanismene under Klimakonvensjonen, spesifikt av kriteriene for implementering av felles gjennomføring under en pilotfase.

Jeg vil i det følgende gjøre rede for forhandlingene om disse spørsmålene og forsøke å analysere disse i lys av de teoretiske begrepene presentert i kapittel 2. Jeg vil først ta for meg forhandlingene om det som skulle bli Berlin-mandatet, som omhandler spørsmålet om tilstrekkeligheten av Klimakonvensjonens forpliktelser. Disse forhandlingene skulle legge grunnlaget for de videre forhandlingene om et reduksjonsmål. Deretter vil jeg ta for meg forhandlingene om felles gjennomføring som resulterte i en pilotfase for felles gjennomførte aktiviteter. Jeg vil konkludere de to forhandlingene enkeltvis før jeg til slutt oppsummerer fase I i forhold til problemstillingen.

4.2. Berlin-mandatet: Tilstrekkelige forpliktelser i Klimakonvensjonen?

Den tyske regjeringen og enkelte andre aktører håpet at man kunne styrke Klimakonvensjonens forpliktelser allerede under COP 1, men dette var aldri en realistisk forventning (Grubb 1999: 45). Under siste INC-møte før COP 1 var det ikke engang mulig å oppnå enighet om hvorvidt forpliktelsene i Klimakonvensjonen skulle betegnes som utilstrekkelige. På tross av bred enighet blant OECD-land om at Klimakonvensjonens forpliktelser var utilstrekkelige, lyktes det dem ikke å beskrive forpliktelsene som noe mer enn ”(...) only a first step in meeting the ultimate objective of the Convention” (ENB 1995a). EU, JUSSCANNZ -landene og AOSIS ga tydelig uttrykk for at de mente utsagnet ikke holdt mål, tatt i betraktning av at IPCC hadde bekreftet at forpliktelsene i Klimakonvensjonen ikke var tilstrekkelige (UNFCCC 1995b). I dette spørsmålet holdt imidlertid OPEC-landene, representert ved Saudi-Arabia, forhandlingene tilbake. De mente at tiden ikke var moden for å erklære at forpliktelsene var utilstrekkelige fordi kunnskapen om dette ikke var tilfredsstillende, samt at man måtte adressere de sosio-økonomiske virkningene av konvensjonens forpliktelser før man vedtok nye (ENB 1995a). G77/Kina viste også motvilje mot å kalle de eksisterende forpliktelsene for utilstrekkelige fordi de fryktet krav om at utviklingslandene måtte stå for eventuelle nye forpliktelser. Dette skyldtes ikke minst at USA, i likhet med de fleste andre industrilandene, hadde insistert på at de nye forhandlingene skulle resultere i forpliktelser også for utviklingslandene (Grubb 1999: 74).

I stedet for å fokusere på forpliktelsenes utilstrekkelighet valgte derfor G77/Kina å fokusere på at industrilandene måtte oppfylle sine forpliktelser før man kunne utvide forpliktelsene fra konvensjonen.

Når det gjaldt hvilke forpliktelser man skulle gå inn for dersom man vedtok at konvensjonens forpliktelser var utilstrekkelige, var dette også et spørsmål det var strid om. De fleste OECD-land gikk inn for at man skulle styrke forpliktelsene ved å forplikte seg til å senke utslippene til under 1990-nivå for perioden etter 2000. Dette var USA sterkt uenige i, og de ville kun belyse behovet for det de kalte "new aims" (ENB 1995a). USAs insistering satte derfor en foreløpig grense for hvor langt man kunne gå i beskrivelsen av eventuelle nye forpliktelser før COP 1. Kravet fra USA ble støttet av OPEC, som viste motvilje mot enhver ny forpliktelse.

INC 11 gir et godt bilde av problemstillingene som preget forhandlingene i denne perioden, men også den tilbakeholdenheten som hadde preget perioden fra Rio de Janeiro og frem til COP 1 i Berlin:

At INC -11 it appeared as if both developed and developing countries resisted the temptation to engage in substantive discussions on the adequacy of commitments, preferring to go along with compromise language, at least until COP 1 (ENB 1995a).

USAs og resten av industrilandenenes insistering på global deltakelse i tiden før COP 1 var imidlertid vanskelig å forsvare med bakgrunn i Klimakonvensjonen. I konvensjonens artikkel 4.7. slås det fast at utviklingslandenes implementering avhenger av i hvilken grad industrilandene oppfylle sine forpliktelser³¹. I 1994 ble den første rapporten om utslipp fra 15 industriland sluppet, og i den var det lite som tydet på at industrilandene ville klare å oppfylle Klimakonvensjonens forpliktelse om å stabilisere utslippene av klimagasser til 1990-nivå innen år 2000 (Børsting og Fermann 1997: 72). Industrilandene kunne derfor ikke vise til oppfylte forpliktelser i Berlin. Dette ble et sentralt poeng i forhandlingene fordi det svekket tilliten til industrilandenenes argumenter og intensjoner. Dette er i tråd med Habermas' forventninger dersom gyldighetskravene for meningsfull kommunikasjon ikke oppfylles³². Dersom talehandlingen ikke oppfattes som riktig, som i denne sammenhengen, vil talerens legitimitet og dermed kommunikasjonens handlingskoordinerende kraft svekkes.

³¹ Art. 4.7. (UNFCCC 1992): "The extent to which developing country Parties will effectively implement their commitments under the Convention will depend on the effective implementation by developed country Parties of their commitments under the Convention related to financial resources and transfer of technology (...)"

³² Utsagnet må være *sant* (objektiv verden), *riktig* (sosial verden) og *ment* (subjektiv verden).

Den store splittelsen i synet på forpliktelsenes tilstrekkelighet, og hva man eventuelt skulle gå inn for dersom de ikke var tilstrekkelige, gjorde at presset på aktørene før COP 1 var stort. Noen måtte gi seg, dersom man skulle kunne fatte en beslutning. Grovt sett kan man dele de ulike synspunktene inn i fire ulike leire:

Tabell 4.1. *Oversikt over synet på forpliktelser hos de store aktørene før COP 1.*

	USA	EU og resten av OECD	G77/Kina	OPEC
<i>Tilstrekkelige forpliktelser i Klimakonvensjonen?</i>	Nei	Nei	Nei	Ja
<i>Dersom utilstrekkelighet: hva slags nye forpliktelser skal man påta seg?</i>	”New aims”, men ikke reduksjonsmål under 1990-nivå	Nye reduksjonsmål under 1990-nivå	Klimakonvensjonens forpliktelser må oppfylles før man går inn for nye.	Ingen nye forpliktelser
<i>Global deltakelse etter 2000?</i>	Ja	Ja	Nei	Nei

Alle de sentrale aktørene begrunnet sine argumenter ved å vise til prinsippet om felles, men differensiert ansvar. Selv om de presenterte ulike tolkninger av hva slags forpliktelser aktørene skulle påta seg og hvem som skulle påta seg disse, forsøkte de med andre ord å legitimere sine standpunkter ved å argumentere med utgangspunkt i felles aksepterte prinsipper. Dette indikerer at aktørene forsøkte å inngå i argumentasjon:

Arguing always involves references to a mutually accepted external authority to validate empirical or normative assertions. In international negotiations, (...) such sources of authority can be previously negotiated and agreed-upon treaties, universally held norms, scientific evidence, and other forms of consensual knowledge (Risse og Müller 2001: 11-12).

Men ettersom de brukte prinsippet i ulikt ærend og presenterte ulike tolkninger av det, bekreftes indikasjonen fra forhandlingene om Klimakonvensjonen om at det ikke var begrunnet konsensus om dette prinsippet. En begrunnet konsensus viser til en konsensus som ”(...) rests on reasons that convince parties in the same way – it rests on identical reasons” (Eriksen 2000: 57). Fordi aktørene begrunnet prinsippet ulikt, kan man ikke hevde at det hvilte en *begrunnet* konsensus bak prinsippet om felles, men differensiert ansvar.

Da COP 1 begynte, var spørsmålet om hvorvidt konvensjonens forpliktelser var utilstrekkelige et av de forhandlingstemaene det knyttet seg mest spenning til. Den svenske diplomaten Bo Kjellen fikk ansvaret for å utføre konsultasjoner om spørsmålet, og hans konsultasjonsgruppe møttes ”with a standing-room-only crowd” (ENB 10.05.1995). Synspunkter ble utvekslet og konsultasjoner utført, men uten at de kunne vise til nevneverdige fremskritt da kvelden kom. Mye av skylden for dette lå i uoverensstemmelser innad i G77/Kina, og de ble bedt om å samles for å revurdere sin posisjon.

Spørsmålet om hvorvidt de eksisterende forpliktelsene var tilstrekkelige hadde svært politiserende effekter på forhandlingene, og førte til splittelser innad i G77/Kina. Det medførte til at G77/Kina brøt sammen, noe som aldri før hadde skjedd i forhandlingene (Kjellen [intervju]):

(...) man hadde på den ene siden de små øyene, AOSIS, som ville drive på, de hadde jo allerede lagt frem et forslag til en Berlin-protokoll (...) Og på den andre siden hadde Saudi Arabia og OPEC-landene en veldig kraftig negativ innstilling. Og i dette presset åpenbarte det seg plutselig en såkalt grønn gruppe som ble ledet av India. Det var en veldig dyktig diplomat, Srinivasan, som ledet disse forhandlingene. Og Kina og naturligvis Filippinene og Brasil spilte også en viktig rolle. Men i selve denne forhandlingsgruppen var faktisk 77-gruppen nøytralisert. Og det nøytraliserte også Saudi Arabia som jeg tror ble veldig stille under det her (ibid).

OPEC ble isolert, og det vokste frem en ny gruppe i forhandlingene, ”the green group”, som besto av de moderate G77-landene/Kina. Dette nøytraliserte i sin tur Saudi Arabia og OPEC, og utviklingslandene fremsto derfor etter sammenbruddet som en sterkere gruppe i forhandlingene (ibid). ”The green group” gikk inn for at Klimakonvensjonens forpliktelser skulle betegnes som utilstrekkelige og krevde at industrilandene skulle påta seg nye og *bindende* forpliktelser, samtidig som de selv nektet å påta seg nye forpliktelser. Dette kunne de rettferdiggjøre ved å vise til Klimakonvensjonens art. 4.7. og hvordan industrilandene ikke hadde vært i stand til å oppfylle sine forpliktelser så langt.

Da Kjellens gruppe møttes neste gang, ble G77/Kina representert av ”the Green Group”, ledet av India. Den indiske ambassadøren Srinivasan kunne på vegne av gruppen legge frem et forslag til et mandat for videre forhandlinger om forpliktelser som ble kalt ”the Green Paper”. Dette dannet basisen for de videre forhandlingene.

COP 1 var delt inn i to forhandlingsrunder; en på tjenestemannsnivå og en på ministernivå. Det lyktes forhandlerne å avklare nesten alle spørsmål på tjenestemannsnivå, med unntak av spørsmålet om hvorvidt utviklingslandene skulle stilles overfor kvantitative forpliktelser, samt hvorvidt man skulle binde seg til å redusere fremtidige utslipp til under 1990-nivå. Resultatet ble en natt med ”shuttle diplomacy”, der Angela Merkel, daværende miljøvernminister i Tyskland, hadde ministre og delegater fra utviklingsland i ett rom og industriland i et annet, og meglet mellom de to (Kjellen [intervju]). Hun lyktes, og Berlin-mandatet kunne vedtas.

Berlin-mandatet³³ slår fast at forpliktelsene i Klimakonvensjonens art 4.2.(a) og (b) ikke er tilstrekkelige. Man ble enige om å begynne en prosess for å styrke industrilandenenes forpliktelser etter 2000, men uten å spesifisere hvor mye de skulle styrkes. Dessuten ble det fastslått at man ikke skulle introdusere nye forpliktelser for parter som ikke var inkludert i Annex I, altså utviklingslandene.

Hvem fikk gjennomslag for hva, og hvem måtte ”gi seg” under forhandlingene om Berlin-mandatet?

Tabell 4.2: *Hvilke aktører fikk gjennomslag for sitt syn på forpliktelser under COP 1?*

	USA	EU og resten av OECD	G77/Kina (the Green Group)	OPEC
<i>Tilstrekkelige forpliktelser i Klimakonvensjonen?</i>	Gjennomslag	Gjennomslag	Gjennomslag	Ikke gjennomslag
<i>Dersom utilstrekkelighet: hva slags nye forpliktelser skal man påta seg?</i>	Gjennomslag	Ikke gjennomslag	Ikke gjennomslag	-
<i>Global deltakelse</i>	Ikke gjennomslag	Ikke gjennomslag	Gjennomslag	Gjennomslag

Berlin-mandatet representerte et vannskille i klimaforhandlingene så langt (Grubb 1999: 49). Perioden mellom Rio de Janeiro og Berlin hadde vært preget av tilbakegang i oppmerksomhet rundt klimaspørsmålet og skepsis til det vitenskapelige grunnlaget for eventuelle videre

³³ ”The Conference of Parties, having reviewed the commitments and concluded that these are not adequate, agrees to begin a progress to enable it to take appropriate action for the period beyond 2000, including the strengthening of the commitments of Annex 1 Parties (...) 2. The process will, *inter alia*: (a) (...) set quantified limitation and reduction objectives within specific time-frames (...) for their anthropogenic emissions (...) (b) Not introduce any new commitments for Parties not included in Annex 1 (...)” (UNFCCC 1995c).

forhandlinger. Dette hadde også gjenspeilet seg i forhandlingene innenfor INC frem til COP 1, som hadde vært preget av liten fremgang. De største endringene i posisjoner skjedde faktisk under forhandlingene i Berlin (ibid). Utviklingslandene skilte lag, og ble delvis gjenforent under nytt navn. For første gang aksepterte flertallet av utviklingslandene klimaendringene som et alvorlig problem, og de krevde handling fra de ansvarliges side. EU hadde hele tiden fremholdt at Klimakonvensjonens målsetninger ikke var tilstrekkelige, men ble underveis mer positive til styrkede forpliktelser og reduksjonsmål under 1990-nivå. Videre mente EU, i likhet med JUSSCANNZ-gruppen, at fremtidige tiltak skulle inkludere ytterligere forpliktelser også for utviklingsland. USA var motstandere av enhver referanse til reduksjonsmål under 1990-nivå og fremholdt kun kravet om "new aims" uten å spesifisere ytterligere hva dette skulle inneholde (UNFCCC 1995b). De var også blant dem som gikk sterkest inn for at utviklingsland skulle påta seg ytterligere forpliktelser: "(...) global participation is critical" (ibid). Dette kravet fikk de ikke gjennomslag for, og de måtte derfor godta Berlin-mandatets formulering om at nye forpliktelser for utviklingsland ikke skulle introduseres.

OPEC ble tidlig nødt til å gi seg i spørsmålet om hvorvidt Klimakonvensjonens forpliktelser var tilstrekkelige. Dette var ikke overraskende, gitt at de sto isolert i dette spørsmålet. Når det gjaldt spørsmålet om nye forpliktelser, var det imidlertid USA som fikk gjennomslag: det ble ikke gjort henvisninger til reduksjonsmål *under* 1990-nivå i Berlin-mandatet. I det siste stridsspørsmålet, global deltakelse etter 2000, fikk G77/Kina gjennomslag, på tross av at alle industrilandene opprinnelig var tilhengere av dette.

Berlin-mandatet ble regnet som stor seier for utviklingslandene ettersom det garanterte at det ikke skulle introduseres nye forpliktelser for dem under neste forhandlingsperiode. Men: "(...) it does not reflect any basic change of positions of any major actors towards taking on more commitments" (Andresen 1998: 23). Dette skyldtes nettopp at mandatet ikke spesifiserte hva slags forpliktelser de skulle påta seg i fremtiden.

4.2.1. Konklusjon: Fra retoriske handlinger til sterk kjøpslåing

Hva slags samhandling preget forhandlingene om Berlin-mandatet, og hvorfor ble forhandlingene preget av denne samhandlingen?

Industrilandene representerer det Risse (2000: 9) kaller "(material) bargaining power". De besitter flere ressurser enn landene som utgjør G77/Kina, og er derfor tradisjonelt mektigere i internasjonale forhandlinger. I henhold til individualismens forutsetninger skulle man derfor

kunne forvente at industrilandene hadde fått gjennomslag i spørsmålet global deltakelse. Det gjorde de imidlertid ikke, og G77/Kina kunne derfor vise til en seier *på tross av* svakere ”bargaining power”. Strukturen i utfallet av forhandlingene gjør det dermed relevant å spørre om samhandlingen som førte til Berlin-mandatet var preget av argumentasjon. Utfallet oppfyller et av premissene for at man kan snakke om mulig argumentasjon i forhandlingene, fordi de ”sterke” aktørene ga etter for de ”svake” aktørene:

We have probably witnessed processes of argumentative persuasion when powerful governments change their minds and subsequently their behaviour, even though their instrumental interests would suggest otherwise, or when materially less powerful actors such as small states or nonstate actors carry the day (Risse 2000: 19).

G77/Kina hadde forsøkt å benytte seg av argumentasjon for å få gjennomslag for at kun industrilandene skulle påta seg forpliktelser under de nye forhandlingene ved å vise til normative begrunnelser og Klimakonvensjonens prinsipper, og kunne gjennom dette gjøre krav på gyldighet for sine påstander. Ved å henvise til en tidligere fremforhandlet avtale kunne utviklingslandenes argumenter fremstå som upartiske og derigjennom kreve legitimitet. Dette ville imidlertid ikke ha vært mulig uten gruppens sammenbrudd og gjenoppstandelse som ”the green group”. Ved å ekskludere de negative aktørene innenfor gruppen, med Saudi Arabia i spissen, klarte gruppen å fremstå som samlet og med ny tyngde. Det ga dem også muligheten til å ha en konstruktiv rolle i forhandlingene, en mulighet de brukte da de presenterte tekstforslaget som la grunnlaget for det som skulle bli Berlin-mandatet (Andresen 1998: 22).

På tross av at USA i utgangspunktet ikke var alene om å ønske global deltakelse under en ny klimaavtale, sto de mot slutten av COP 1 isolert i dette spørsmålet. I løpet av forhandlingene i Berlin hadde alle de andre industrilandene som var for global deltakelse endret eller lagt til side sine opprinnelige preferanser i dette spørsmålet. Begrunnelsene som ble gitt for industrilandenes opprinnelige preferanse for en global deltakelse berodde på en tolkning av prinsippet ”felles, men differensiert ansvar” som tolket differensieringen av ansvaret på en annen måte enn utviklingslandene. Mens utviklingslandene tolket prinsippet i henhold til den todelingen av aktørene som Klimakonvensjonen knesatte gjennom opprettelsen av annex I, ønsket industrilandene en differensiering som så forbi dette skillet, slik at også enkelte utviklingsland skulle påta seg forpliktelser under en ny avtale. Både industriland og utviklingsland refererte dermed til en felles ekstern autoritet (Klimakonvensjonen) for å gyldiggjøre sine påstander. Med

andre ord forsøkte aktørene å *argumentere* for å få gjennomslag for sine preferanser før de begynte å kjøpslå.

EU viste tidlig at de var villige til å ofre kravet om global deltakelse for å få i stand en avtale. Bøygen lå i å overbevise den andre store aktøren blant industrilandene: USA. Var det argumentasjon som førte til at USA faktisk ga etter i denne saken? Lot de seg overbevise av G77/Kinas argumenter?

Spørsmålet bringer en tilbake til det andre stridspunktet som ble behandlet på ministernivå under COP 1: hvorvidt aktørene skulle binde seg til å redusere fremtidige utslipp til under 1990-nivå. I dette spørsmålet var det USA som fikk gjennomslag, da Berlin-mandatet *ikke* inkluderer en henvisning til at utslipp etter 2000 skal senkes til under 1990-nivå, noe som var et krav fra utviklingslandene og flere industriland. Dette tyder på at Berlin-mandatet ble muliggjort gjennom en hestehandel mellom dem som gikk inn for at alle skulle påta seg nye forpliktelser (USA m.fl.) og de som mente at kun industrilandene skulle påta seg nye forpliktelser (utviklingslandene):

Eventually these countries were presented with a choice by others in the OECD: either accept commitments to domestic emission reduction targets and timetables below 1990 levels, or drop insistence on new commitments for developing countries. They accepted the latter (Grubb 1999: 50).

Berlin-mandatet var til syvende og sist et resultat av kjøpslåing mellom aktørene. Det var dermed ikke *begrunnet* konsensus mellom aktørene som lå bak vedtaket om at Klimakonvensjonens forpliktelser ikke var tilstrekkelige og at de derfor skulle styrkes etter 2000, samt at nye forpliktelser kun skulle pålegges industrilandene. Berlin-mandatet ble derimot til gjennom et kompromiss mellom USA og resten av aktørene, som gikk ut på at Berlin-mandatet ikke nevnte noe om reduksjonsmål under 1990-nivå etter 2000 mot at utviklingslandene ikke skulle pålegges nye forpliktelser i den nye perioden.

Hvorvidt aktører inngår i argumentasjon i en forhandlingssituasjon handler imidlertid ikke bare om hvorvidt aktørene er i stand til å argumentere ved å referere til felles aksepterte eksterne autoriteter for å gyldiggjøre sine påstander, noe aktørene gjorde da de refererte til prinsipper nedfelt i Klimakonvensjonen. Det handler også om gjensidigheten i kommunikasjonen mellom aktørene. Dersom aktørene gjentar sine egne argumenter fremfor å gå inn i en refleksiv dialog der de også viser vilje til å endre egne preferanser i tråd med de andres argumenter, er man

sannsynligvis vitne til at aktørene handler retorisk: ”(...) actors engaging in rhetoric are not prepared to change their own beliefs or to be persuaded themselves by the better argument” (Risse 2000: 8). Dette kan skyldes at aktørene bruker argumentasjon strategisk fordi de forventer at det vil øke sannsynligheten for å få gjennomslag (Elster 1991, 1992). Retorisk handling er derfor en svak form for argumentasjon, ettersom kommunikasjonen kun oppfyller deler av argumentasjonens karakteristika. Spørsmålet i denne sammenheng blir dermed om aktørene var villige til å ta innover seg de andres argumenter, altså hvorvidt ”(...) they are themselves prepared to be persuaded” (Risse 2000: 9). Skillet mellom retorikk og argumentasjon viser med andre ord til hvorvidt kommunikasjonen er forståelsesorientert (retorikk/svak argumentasjon) eller enighetsorientert (sterk argumentasjon) (Eriksen og Weigård 1999: 62).

I tilfellet med forhandlingene om Berlin-mandatet lot ikke brorparten av aktørene seg overbevise av de andres argumenter. De valgte heller å stå på egne krav inntil ministerdelen av COP 1 i Berlin, da de ikke lenger hadde noe annet valg enn å inngå et kompromiss med hverandre. Dette indikerer at aktørene forut for ministrenes ankomst i Berlin handlet retorisk fremfor å søke begrunnet konsensus.

Hvorfor ble forhandlingene på dette stadiet tilsynelatende preget av retorikk? Kan det skyldes at betingelsene for argumentasjon ikke var tilstede?

Idealbetingelsene for argumentasjon, jf Risses (2000) operasjonalisering, var i utgangspunktet oppfylt før ministrenes ankomst i Berlin: Aktørene handlet innenfor en felles livsverden i den forstand at graden av både den innholdsmessige og den handlingsregulerende institusjonaliseringen var høy, takket være Klimakonvensjonen og et klart mandat for forhandlingene. Prosedyrene var fremdeles ufullstendige ettersom aktørene ikke hadde oppnådd konsensus om avstemningsprosedyrer, men aktørene opererte under konsensusregelen, som de også hadde gjort innenfor INC. Videre var forhandlingene ikke-hierarkiske i den forstand at aktørenes prosedyrer sikret dem grunnleggende likestilling og ved at aktørene var sikret lik adgang til beslutningene. Aktørenes likeverd i form av aktørenes forventninger til hverandre var imidlertid begrenset av den ressursulikheten som preget aktørene, både materielt og kunnskapsmessig. Strukturene åpnet med andre ord for at aktørene kunne gå inn i argumentasjon, men de valgte å ikke bruke de mulighetene som forhandlingsstrukturen tilbød dem på dette tidspunktet. I stedet handlet aktørene retorisk ved at de gjentok egne argumenter fremfor å søke en tilnærming mellom hverandres argumenter.

Dette kan forstås på ulike måter. Det kan forstås gjennom diplomatenes mandat som satte grenser for hvor langt de kunne strekke seg i forhandlingene, i motsetning til ministrene som i større grad hadde mulighet til å utvide dette mandatet og derved flytte grensene for forhandlingene. Dette kan ha ført til at delegatene valgte å utsette de vanskeligste spørsmålene til ministrenes ankomst. Men det kan også forstås gjennom aktørenes livsverden, som skulle få stadig større betydning for forhandlingsdynamikken. Ser man nærmere på den livsverdenen aktørene hadde skapt gjennom forhandlingene om Klimakonvensjonen, vil man kunne avdekke at denne var *overflattisk*. Dersom man tar for seg aktørenes tolkninger av prinsippet om ”felles, men differensiert ansvar”, illustrerer disse hvordan aktørene begrunnet prinsippet ulikt, og at kravet om begrunnet konsensus om grunnleggende prinsipper dermed ikke var oppfylt. Selv om aktørene forsøkte å argumentere ved å henviser til dette prinsippet, var ikke betingelsene tilstede for å regne dette som ”consensual reference points” (Risse og Müller 2001: 19). Aktørenes livsverden og dermed felles kunnskap og forståelse av problematikken var derfor ikke tilstrekkelig til at aktørene kunne inngå i argumentasjon om den videre gjennomføringen av prinsippet, og aktørene ble derfor værende i en situasjon preget av retoriske handlinger.

Ministrenes ankomst endret imidlertid forhandlingsstrukturen, og dermed betingelsene for argumentasjon. Fremfor at det ble holdt åpne forhandlinger og uformelle konsultasjoner, ble sentrale aktører samlet til en forhandlingsgruppe som representerte 20-25 land som forhandlet under Angela Merkel, daværende tysk miljøvernminister: ”De ulike landene fikk nominere (...) og siden var det de viktige landene som var med. Kjernen i det her var jo på i-landssiden” (Kjellen [intervju]). Ved å la aktørene nominere deltakere til forhandlingsgruppen sikret man forhandlingenes legitimitet, men graden av likeverd mellom aktørene ble likevel svekket på dette stadiet. Ettersom de endelige forhandlingene ikke fant sted under åpne forhold, ble aktørenes evne til å påvirke forhandlingsutfallet redusert for dem som sto utenfor.

Ettersom aktørenes forsøk på argumentasjon ikke hadde gitt resultater, ble resultatet kjøpslåing i ren form da Angela Merkel ledet aktørene gjennom en natt med ”shuttle diplomacy”, der ministre fra industriland satt i ett rom mens ministre fra utviklingsland satt i et annet. Selve forhandlingsstrukturen åpnet derfor ikke for argumentasjon mellom aktørene ettersom den ikke tillot dem å gå i dialog med hverandre. Den muliggjorde istedenfor kun kjøpslåing ”(...) which is primarily directed at exchanging information about preferences, making promises, or threatening” (Risse 2000: 8). Ved at partene satt i ulike rom kunne Merkel overbringe relevant informasjon mellom partene samtidig som hun kunne presentere forslag til kompromisser skapt på bakgrunn av den informasjonen hun mottok. Løsningen lå i å koble de to gjenværende

spørsmålene til hverandre og gi den ene parten (utviklingslandene) gjennomslag i spørsmålet om global deltakelse og gi den andre parten (USA) gjennomslag i spørsmålet om styrken på forpliktelsene man skulle gå inn for.

At Berlin-mandatet i siste instans ble til gjennom kjøpslåing er derfor ikke overraskende, når man tar forhandlingsstrukturen under den siste og avgjørende forhandlingsrunden i betraktning. Den strukturen forhandlingene fant sted innenfor la rammer for hva slags samhandling aktørene kunne gå inn i. Men denne strukturen var skapt av aktørene selv, for å sikre et utfall av forhandlingene innen tidsfristen. Aktørenes forsøk på argumentasjon på tidligere stadier av forhandlingsprosessen hadde ikke lyktes. De hadde endt i retoriske handlinger, der aktørene argumenterte uten selv å være villige til å endre egne preferanser. Dette kunne imidlertid delvis tilskrives aktørenes ulike tolkninger av prinsippet om felles, men differensiert ansvar. Dette prinsippets forventede funksjon som et felles referansepunkt i forhandlingene sviktet da aktørene ikke kunne gi felles begrunnelser for det.

Aktørene innså derfor at de heller måtte ty til forhandlingsløsninger som sikret dem et utfall, selv uten begrunnet konsensus bak. Løsningen lå i å legge til rette for kjøpslåing mellom aktørene, noe som tillot dem å handle strategisk basert på informasjonsutveksling. Dette åpnet for at aktørene kunne ta i bruk virkemidler som sakskoblinger og løfter. Resultatet ble et kompromiss der de to gjenværende stridsspørsmålene ble satt opp mot hverandre, noe som førte til at aktørene som fikk gjennomslag i det ene spørsmålet måtte gi seg på det andre: ”Det var det som var mulig å få til” (Dovland [intervju]).

Berlin-mandatet definerte retningen for de videre forhandlingene, og skulle bli et svært sentralt dokument. Det bidro til en ytterligere institusjonalisering av forhandlingene i kraft av å tilby aktørene nok et legitimt referansepunkt. Men Berlin-mandatet hvilte ikke på en begrunnet konsensus, noe som skyldes at det til syvende og sist ble til gjennom kjøpslåing og ikke argumentasjon.

Nettopp fraværet av en begrunnet konsensus bak Berlin-mandatet skulle sette sitt preg på de senere forhandlingene om reduksjonsmål og hvem som skulle påta seg forpliktelser om å redusere sine utslipp. På tross av mandatets bindende karakter følte ikke USA og enkelte andre industriland som hadde gått inn for global deltakelse seg bundet av det i samme grad som resten av aktørene, og de fortsatte derfor å insistere på nye forpliktelser for utviklingsland. Men Berlin-

mandatet gjorde det mulig for de andre aktørene å isolere dem i dette spørsmålet og ga dem et legitimt referansepunkt i debattene som ikke kunne bestrides.

4.3. Felles gjennomføring av klimatiltak: Klimakonvensjonens fleksible mekanisme

Klimakonvensjonen innførte prinsippet om felles gjennomføring av klimatiltak (heretter kalt felles gjennomføring) som den eneste fleksible mekanismen som ble akseptert på dette stadiet av forhandlingene. Men konvensjonen gjorde ikke nærmere rede for hvordan prinsippet skulle gjennomføres, og utsatte derfor til COP 1 å definere dette. I mandatet for COP 1 i Berlin sto det derfor at ”Criteria for joint implementation” skulle vedtas (UNFCCC 1995a).

Tiden mellom Klimakonvensjonens undertegnelse og COP 1 ble brukt til å klargjøre hva som egentlig var ment med felles gjennomføring under Klimakonvensjonen. Hovedsaklig spredte tolkningene seg langs en akse der den ene siden representerte en smal tolkning, mens den andre siden gikk inn for en bred tolkning av mekanismen (Gupta 1997: 117). Da forslaget om felles gjennomføring hadde blitt presentert i INC, var det en smal tolkning som lå til grunn. Forslaget gikk ut på at industriland (eller bedrifter fra industriland) skulle kunne investere i prosjekter i utviklingsland som skulle krediteres industrilandet, som derfor kunne avskrive utslipp i klimaregnskapet sitt. Dette betyr at industriland skulle kunne fullføre sine forpliktelser under Klimakonvensjonen i utviklingsland. Den brede tolkningen, på den annen side, åpnet for at alle slags samarbeidsprosjekter mellom parter til Klimakonvensjonen skulle regnes som felles gjennomføring.

Felles gjennomføring ble for første gang etter Klimakonvensjonens undertegnelse diskutert under INC 7. Under INC 8 ble spørsmålet om utviklingslands deltakelse i felles gjennomføring reist, og allerede da kom enkelte av utviklingslandenes skepsis og frykt for eventuelle implikasjoner til syne (ENB 1995a). Denne skepsisen vedvarte gjennom forhandlingene innen INC. En rekke utviklingsland fryktet at felles gjennomføring mellom industriland og utviklingsland skulle føre til at industriland ikke ville innføre hjemlige tiltak, og at felles gjennomføring skulle bli en måte å slippe billig unna forpliktelsene på (Gupta 1997). På den andre siden fantes det også utviklingsland som var positivt innstilte til felles gjennomføring og betraktet mekanismen som et middel for teknologioverføringer.

For G77/Kina gruppen ble det nødvendig å utvikle en felles posisjon i spørsmålet, noe de gjorde mot slutten av forhandlingene innen INC (Gupta 1997: 119). Inntil da hadde tolkningene av felles gjennomføring innen G77/Kina sprikt fra dem som så på felles gjennomføring som et gode til dem som så på mekanismen som ”fraudent and dishonest” (ibid). Under INC 10 samlet G77/Kina seg bak et ”green paper” om felles gjennomføring. De fremholdt at felles gjennomføring i en smal forståelse av begrepet kun skulle finne sted mellom industriland, og at de ikke skulle krediteres for deltakelse i en eventuell pilotfase: ”Recommends that the COP: decide that JI is applicable to Annex I parties only; decide that no credits will be obtained by developed country Parties during the pilot phase” (sitat hentet fra Gupta 1997: 119). Utviklingsland kunne imidlertid delta i felles aktiviteter, men dette skulle være frivillig (ibid).

G77/Kinas felles posisjon i dette spørsmålet ga dem muligheten til å overskride den defensive rollen de stort sett hadde inntatt i forhandlingene så langt og heller innta rollen som premissleverandør under COP 1 i Berlin:

Overall there does not seem to be many examples of developing countries moving beyond stating their preferences during the negotiations. An exception was during the Berlin Conference where the G77, with India playing a key role, was instrumental in creating the compromise on joint implementation by submitting a ‘green paper’ (Andresen 1998: 22).

Synet på felles gjennomføring var sprikende også blant de andre aktørene. USA, støttet av resten av JUSSCANNZ-landene, var blant de ivrigste tilhengerne av felles gjennomføring, og mente at forhandlingene måtte kobles til forhandlingene om tilstrekkeligheten av forpliktelsene i Klimakonvensjonen. De mente at felles gjennomføring ville bidra positivt til gjennomføringen av Klimakonvensjonens målsetning ved at den bidrar til å oppfylle industrilandenenes forpliktelser under Klimakonvensjonen. Dette var EU ikke enige i. De ønsket ikke at felles gjennomføring skulle brukes til å oppfylle konvensjonens forpliktelser, og fremholdt at dette skulle skje innenfor de enkelte landene og ikke mellom dem. Mekanismen felles gjennomføring skulle ifølge EU kun være et supplement til hjemlige tiltak.

De ulike synene på felles gjennomføring og funksjonen av en pilotfase gjenspeiler hvordan aktørene vektla ulike prinsipper nedfelt i Klimakonvensjonen. Tilhengere av felles gjennomføring, representert ved JUSSCANNZ-landene, vektla de kostnadseffektive sidene ved mekanismen og viste til at Klimakonvensjonens innledning påkalte en effektiv og ”appropriate”

respons³⁴. For dem var felles gjennomføring en vei til å innføre virkemidler i klimapolitikken som var basert på økonomiske insentiver:

The underlying philosophy is that *economic incentives* are to be created for key actors, not the least for business corporations, to change direction of reducing greenhouse gas emissions. Put simply, if long-term and stable changes are to happen, actors have to see it in their *self-interest* to change behaviour (Andresen 1998: 38).

Denne tankegangen møtte imidlertid motstand, særlig fra G77/Kina, som istedenfor vektla andre del av det samme avsnittet i innledningen som påkalte prinsippet om ”felles, men differensiert ansvar”³⁵. Det var med andre ord en grunnleggende uenighet mellom aktørene i synet på hvilke prinsipper som skulle styre valg av virkemidler i en klimaprotokoll:

(...) there is no consensus on the need for a new approach. Rational economic arguments about cost effective ways of dealing with the problem are met with ideological or fairness arguments from developing countries (Andresen 1998: 38).

Denne uenigheten kan tilskrives aktørenes ulike normforståelser, som bunner i de pliktetiske og de konsekvensetiske paradigmene³⁶.

JUSSCANNZ opererte generelt under en konsekvensetisk tilnærming til klimapolitikk (Ikeme 2003, se 3.2.) og var derfor opptatt av hvordan felles gjennomføring kunne bidra til å oppfylle Klimakonvensjonens målsetning om en stabilisering av utslipp og en oppfyllelse av industrilandenes forpliktelser. De betraktet felles gjennomføring først og fremst som en effektiv måte å senke utslipp på. Dette var en del av en større ambisjon om at klimaregimet skulle være drevet av internasjonal fleksibilitet. Bakgrunnen var økonomiske analyser som tilsa at de rimeligste utslippsreduksjonene kunne foretas i de landene som ble ansett for å være minst energieffektive: utviklingsland og land som var i overgang til en markedsøkonomi (Grubb 1999: 87).

Mens JUSSCANNZ i sitt forsvar av felles gjennomføring vektla prinsippet om kostnadseffektivitet, var utviklingslandene langt mer opptatt av at felles gjennomføring skulle

³⁴ ”The Parties to the Convention (...) Acknowledging that the global nature of the climate change calls for the widest possible cooperation by all countries and their participation in an effective and appropriate international response (...)” (UNFCCC 1992).

³⁵ ”(...) in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities and their social and economic conditions” (UNFCCC 1992).

³⁶ ”(...) deontological (rights-based) and consequentialist (goal-based) paradigms” (Ikeme 2003: 196).

skje i tråd med prinsipper som ”equity and fairness” (Gupta 1997: 120). Deres holdning til prinsipper og virkemidler i klimaregimet var grunnlagt på en pliktetisk (”deontological”) tilnærming til klimapolitikk (Ikeme 2003, se 3.2.), noe som resulterte i et forsvar av felles gjennomføring som vektla aktørenes likeverd og motiver for samarbeid. Utviklingslandene var generelt motstandere av å bruke markedsmekanismer og økonomiske insentiver for å oppfylle Klimakonvensjonens målsetning (Andresen 1998: 22). Deres generelle fokus var heller rettet mot ”(...) equality, distributive injustice and corrective justice for historical emissions” (Ikeme 2003: 200). De fryktet at felles gjennomføring skulle føre til at industrilandene skulle kjøpe seg vekk fra ansvaret, og ville derfor ikke at mekanismen skulle kreditere dem for at de siden kunne avskrive dette på klimaregnskapet. Videre fryktet de at felles gjennomføring skulle bli det første skrittet på veien til å gi utviklingslandene forpliktelser. De ønsket heller en pilotfase for det de kalte felles gjennomførte aktiviteter som skulle være en fase der man utforsket de mulighetene som lå i mekanismen for teknologioverføring fra industriland til utviklingsland. Generelt forsvarte de dette ved å argumentere for at forpliktelsene under Klimakonvensjonen skulle gjøre opp for den uretten de mente industrilandene hadde begått i og med at de er ansvarlige for brorparten av tidligere utslipp, noe som i neste omgang vil ramme utviklingslandene hardest. Mer spesifikt argumenterte de for at felles gjennomføring skulle ha sitt opphav i Klimakonvensjonens artikkel 3.3., og ikke artikkel 4.2 (a), som industrilandene argumenterte for:

Activities implemented jointly, according to the Group of 77 and China, have their origin in Article 3 paragraph 3 of the Convention where a broad principle is laid down to the effect that efforts to address climate change may be carried out cooperatively by interested Parties. JI, however, has its origin in the commitments of Annex 1 Parties as defines in Article 4 paragraph 2 subparagraph (a) (Mwandosya 2000: 36).

EUs tilnærming var generelt mer pragmatisk, men i tilfellet med felles gjennomføring støttet de G77/Kina under COP 1:

France, on behalf of EU, called for a pilot phase that is transparent, well-defined and credible, with no credits for Annex I Parties. JI should not be used to impose new commitments on non-Annex I Parties (ENB 1995b).

Dette gjenspeiler den generelle holdningen til fleksible mekanismer under forhandlingene. Konflikten om hvorvidt man skulle åpne for fleksible mekanismer under Kyoto-protokollen var ikke bare en konflikt mellom utviklingsland og industriland. Det var også en konflikt mellom industriland, med EU på den ene siden og JUSSCANNZ-landene på den andre siden. EU var, i

likhet med utviklingslandene, skeptiske til at gjennomføringen av reduksjonsmålene skulle kunne finne sted utenfor de enkelte landene og argumenterte for at forpliktelser skulle oppfylles innenfor de enkelte landene (Bodansky 2001a: 37). JUSSCANNZ-landene, på den annen side, gikk inn for at forpliktelser kunne oppfylles utenfor de enkelte landene, blant annet gjennom den fleksible mekanismen felles gjennomføring (ibid).

Under COP 1 ble USA stående stadig mer isolert med kravet om at en pilotfase skulle inkludere kreditering av industrilandene. Alle andre store aktører hadde tidlig blitt enige om at dersom utviklingsland skulle delta, så skulle det være frivillig (ENB 1995c). Forhandlingene om felles gjennomføring foregikk i mindre grupper som møttes for uformelle konsultasjoner i korridorene for å forsøke å oppnå konsensus om spørsmålet om kreditering under pilotfasen (ENB 1995b). I tillegg til dette holdt Estrada³⁷ en-til-en konsultasjoner med sentrale aktører, men han rapporterte om få fremskritt. To dager før COP 1 skulle avsluttes var man blitt enige om alt, bortsett fra spørsmålet om kreditering.

USA innså derfor mot slutten av COP 1 at de ikke ville få gjennomslag for at en pilotfase skulle inkludere kreditering. Istedenfor kjempet de hardt for å forhindre "(...) any mentioning of crediting in the decision, arguing that the business community needed a signal that retroactive crediting of GHG reductions achieved during the pilot phase was still a possibility" (Oberthür og Ott i Gupta 1997: 119). De tapte imidlertid på dette punktet også.

COP 1 besluttet å innføre en pilotfase for "activities implemented jointly"³⁸ som skulle gjennomgås og konkluderes mot slutten av 1990-tallet. Pilotfasen tillot felles gjennomførte aktiviteter mellom industriland, men åpnet også for at utviklingsland kunne delta, hvis de selv ønsket det. Deltakelse i pilotfasen skulle ikke resultere i kreditering av noen av partene.³⁹

Resultatet var et kompromiss der skeptikere og tilhengere av felles gjennomføring tilla pilotfasen ulike forventninger:

JI proponents and certain Annex I Parties felt that the pilot phase would alleviate the fears of developing countries and lead to greater acceptance of JI. Developing countries were reassured that their participation

³⁷ Argentinsk diplomat og formann for COP 1.

³⁸ Grunnen til at det endelige utfallet fikk navnet "activities implemented jointly" og ikke "joint implementation" skyldtes at man ønsket å markere denne uenigheten i de vedtatte kriteriene (ENB 1995b).

³⁹ "The Parties agree: to establish a pilot phase for activities implemented jointly among Annex I Parties and, on a voluntary basis, with non-Annex I Parties who so request; (...) no credits shall accrue to any party (...) during the pilot phase from activities implemented jointly" (Sitat hentet fra Grubb 1999: 46).

in the pilot phase was voluntary and that no emissions credits would accrue. The fears of “trees for smoke”⁴⁰ have been temporarily accrued (ENB 1995b).

4.3.1. Konklusjon: Argumentasjon under press

Hva slags samhandling preget forhandlingene om en pilotfase for felles gjennomføring, og under hvilke forhold fant denne samhandlingen sted?

Hvorvidt utfallet var et resultat av argumentasjon eller kjøpslåing er det i dette tilfellet vanskelig å konkludere om, ettersom den tilgjengelige empirien ikke gir klare svar. Men sammenligner man utfallet med de preferansene aktørene presenterte underveis i forhandlingene gis det en indikasjon på at samhandlingen kan ha vært preget av en *kombinasjon* av argumentasjon og kjøpslåing. Dersom utfallet hadde vært preget av det minste felles multiplikum, ville det i dette tilfellet ikke blitt noen avtale, ettersom USA mot slutten sto isolert med kravet om kreditering mot et samlet COP. De hadde lite å kjøpslå med, ettersom det var konsensus på alle andre spørsmål som gjaldt felles gjennomføring, og de hadde derfor to valg: de kunne spolere en avtale om felles gjennomføring, et av deres ”hjertebarn”, eller de måtte godta at pilotfasen fant sted uten kreditering. Før USA valgte å gå inn for sistnevnte alternativ ble det utført en rekke konsultasjoner under forhold som åpnet for argumentasjon. Men gitt det faktum at USA sto alene med muligheten til å spolere hele beslutningen om felles gjennomføring, var det en implisitt trussel tilstede. Trusselen var rettet mot USA: dersom de ikke ga etter i spørsmålet om kreditering, ville de velte avtalen om felles gjennomføring. Dette gir en indikasjon på at det ikke var en endring av preferanser som førte til at USA ga etter, men et ønske om å ikke utsette spørsmålet om felles gjennomføring ytterligere.

Gupta (1997: 129) snur dette bildet opp ned. Hun hevder at det ikke var USA som ga etter ved å gi sitt samtykke til at en pilotfase ikke skulle gi kreditt, men at det var utviklingslandene som ble ”forført” til vedtaket om en pilotfase for felles gjennomførte aktiviteter med frivillig deltakelse fra utviklingsland, på tross av deres opprinnelige motstand mot at industriland kunne gjennomføre prosjekter i utviklingsland:

The angst of developing countries was tipped in favour of hope because the AIJ process does not allow credits and it will serve as a learning process. Developing countries were induced to accept activities implemented jointly which will presumably lead to joint implementation with credits because of their own contradictory tensions, resulting from their ambiguity in relating to financial issues and their ideological

⁴⁰ Dette uttrykket ble brukt av Brasils delegat da han presenterte sin motstand mot felles gjennomføring: ”(...) his delegation did not want to exchange smoke for trees” (ENB 1995b).

vacillation, (...) By making the scheme voluntary, industrialized countries ensured that those who wished to participate in joint implementation could do so while making room for those who do not wish to participate. Such an argument though fully valid among equally powerful countries leads to a situation in which, given the differences among countries, many developing countries accede to joint implementation for fear of being otherwise left out of the boat! (ibid).

Gupta begrunner sin argumentasjon ved å vise til at idealbetingelsen om likeverd mellom aktørene ikke var oppfylt i forhandlingssituasjonen. Fordi industrilandene som ønsket felles gjennomføring med utviklingsland var i besittelse av ressursmakt over utviklingslandene, kunne de ta i bruk virkemidler som kjennetegner kjøpslåing for å få gjennomslag. Dette ga dem en mulighet til å påvirke samhandlingen ved å utnytte den manglende oppfyllelsen av betingelsen om likeverd mellom aktørene som lå i forhandlingsstrukturen. Dette førte, ifølge Gupta (ibid), til at utfallet ble til gjennom kjøpslåing fordi industriland benyttet seg av økonomiske insentiver og truet med isolasjon om utviklingslandene ikke gikk med på deres krav om felles gjennomføring mellom industriland og utviklingsland.⁴¹

Men dette gir ikke hele bildet av situasjonen. Det var utviklingslandene selv som fremmet et forslag under INC 10 om frivillig deltakelse i felles gjennomførte prosjekter da de presenterte sitt ”green paper” under INC. Selv om industriland i forkant av dette kan ha tatt i bruk virkemidler som forførte utviklingslandene til å godta frivillig deltakelse i felles gjennomførte prosjekter, kan utviklingslandenes ”green paper” tyde på at industrilandene i så fall har kombinert presset med argumentasjon. Utviklingslandene aksepterte med dette argumentet om at de kunne vinne på å åpne for prosjekter i sine land, men de aksepterte ikke av den grunn begrunnelsen for dette. Dette illustreres av argumentene som ble presentert i debatten. Mens industrilandene argumenterte ved å vise til mekanismens gode konsekvenser (kostnadseffektivitet), argumenterte utviklingslandene pliktetisk.

Hvorvidt utviklingslandene faktisk ble forført til å åpne for frivillig deltakelse i felles gjennomførte prosjekter, og at samhandlingen derfor ble preget av kjøpslåing, er det derfor vanskelig å konkludere om. Men begge refleksjonene indikerer at det forut for beslutningene hadde vært *argumentasjon under press* mellom aktørene: USA ble presset til å gi etter under trusselen om å spolere avtalen, mens utviklingslandene ble presset til å åpne for frivillig deltakelse gjennom lokkemidler.

⁴¹ Guptas advarsel mot at dette var en snikinnføring av prinsippet om felles gjennomføring mellom utviklingsland og industriland med kreditering skulle imidlertid vise seg å slå feil, da pilotfasen ikke førte til at felles gjennomføring mellom industriland og utviklingsland ble tillatt under Kyoto-protokollen.

4.4. Oppsummering fase I: Fra svak argumentasjon til tvungen kjøpslåing

Hva slags samhandling preget fase I av klimaforhandlingene, og hvorfor ble forhandlingene preget av denne samhandlingen?

Forhandlingenes første fase var preget av et klart mandat, noe som gjorde forhandlingene målrettede: aktørene skulle fatte beslutninger vedrørende et mandat for fremtidige forpliktelser og en pilotfase for felles gjennomføring. Forhandlingene var derfor preget av et press om å oppnå konsensus innen den fastsatte tidsfristen. Dette satte sitt preg på begge forhandlingene og førte til at aktørene kjørte seg fast i retoriske handlinger inntil tiden igjen av forhandlingene var så knapp at de måtte oppgi målet om begrunnet konsensus og ty til kjøpslåing for å kunne fatte beslutningene. Dette tyder på at samhandlingen i perioden før ministrenes ankomst til COP 1 var preget av *svak argumentasjon*: aktørene forsøkte å argumentere for å overbevise de andre aktørene, men var ikke selv villige til å endre egne preferanser.

I forhandlingene om Berlin-mandatet ble aktørene i siste fase nødt til å ty til kjøpslåing for å fatte en beslutning, noe de aktivt la til rette for gjennom å endre de rammene forhandlingene fant sted innenfor. I forhandlingene om felles gjennomføring var det et tydelig presset USA som til slutt ga etter i spørsmålet om kreditering for å sikre en avtale. Begge deler indikerer at samhandlingen i beslutningsfasen var preget av kjøpslåing mellom aktørene, på tross av forsøk på argumentasjon under tidligere stadier av forhandlingene.

I begge tilfellene kunne man se hvordan fraværet av argumentasjon i siste fase skyldtes aktørenes manglende konsensus om tolkningen av grunnleggende prinsipper som skulle fungere som legitime referansepunkter under forhandlingene. Dette førte til at argumentasjonen ikke nådde frem hos tilhørerne. Dessuten åpnet manglende likeverd mellom aktørene for at ”sterke” aktører kunne ta i bruk pressmidler for å få gjennomslag. Dette kan ha skjedd under forhandlingene om pilotfasen for felles gjennomføring. I forhandlingene om Berlin-mandatet ble det manglende likeverdet mellom aktørene forsterket av en forhandlingsstruktur som heller ikke sikret aktørene lik adgang under ministerdelen av forhandlingene. Argumentasjon mellom aktørene var derfor ikke lenger en mulig fremgangsmåte for å fatte beslutninger.

Tabell 4.3.: Oppsummering av forhandlingenes fase I

		COP 1: pre ministerdel	COP 1: ministerdel
Aktør Samhandling	Argumentasjon eller kjøpslåing?	Svak grad av argumentasjon pga retoriske handlinger.	Sterk grad av kjøpslåing pga press.
Struktur Idealbetingelser	Innholdsmessig institusjonalisering	Klart definert saksområde og mandat for forhandlingene bidro til høyere grad av institusjonalisering, mens ulike tolkninger av grunnleggende prinsipper svekket denne.	
	Handlingsregulerende institusjonalisering	Ufullstendige avstemningsprosedyrer krevde konsensus bak beslutningene.	
	Lik adgang	Åpne forhandlinger.	Lukkede forhandlinger ved ”shuttle diplomacy”.
	Likeverd	Begrenset, pga strukturelle ulikheter mellom aktørene.	

5. Fase II: Fra Berlin til Geneve

5.1. Innledning

I dette kapitlet vil jeg forsøke å svare på hva slags samhandling som preget den andre fasen av forhandlingene om reduksjonsmål og fleksible mekanismer, og under hvilke forhold samhandling fant sted. Denne fasen markerte starten på forhandlingene om selve Kyoto-protokollen, ettersom man i Berlin kun hadde forhandlet om *mandatet* for de videre forhandlingene. Samtidig som aktørene under COP 1 vedtok et mandat for de videre forhandlingene, opprettet de også et nytt forum som forhandlingene mellom hver COP skulle finne sted innenfor, nemlig The Ad Hoc Group on the Berlin Mandate⁴² (heretter AGBM). Samhandlingen i denne fasen av forhandlingene skulle derfor markere starten på, og dermed legge grunnlaget for, forhandlingene opp til COP 3 i Kyoto.

Jeg vil i det følgende ta opp de debattene som preget forhandlingene om reduksjonsmål og fleksible mekanismer innenfor AGBM mellom COP 1 og COP 2. Spørsmålene om reduksjonsmål og fleksible mekanismer ble under AGBM behandlet som separate temaer, og det var satt av egen møtetid til disse spørsmålene. Selv om det ikke ble produsert noen beslutninger innenfor AGBM, er debattene og de synspunktene som ble presentert i seg selv interessante i en studie av samhandlingen under forhandlingene fordi de illustrerer hvordan ulike aktører argumenterer. Dette gir dessuten verdifulle indikasjoner på hvorvidt aktørene deler forståelse av Klimakonvensjonens prinsipper og de beslutninger som tidligere er fattet. Dette danner videre et grunnlag for en diskusjon om hvorvidt aktørene deler en felles livsverden, eller om aktørene er delt i ulike koalisjoner som seg imellom deler en felles livsverden.

Etter en diskusjon og oppsummering av debattene om reduksjonsmål og fleksible mekanismer i AGBM vil jeg ta for meg selve COP 2 og Geneve-deklarasjonen som ble vedtatt der. Jeg vil avslutte kapitlet med en konklusjon av fase II der jeg vil forsøke å besvare studiens problemstilling ved hjelp av de teoretiske begrepene som ble presentert i kapittel 2.

⁴² En "open-ended" gruppe opprettet av COP 1 for å begynne forhandlingene om perioden etter 2000, samt hvordan forpliktelsene til industrilandene skulle styrkes gjennom å legge til en protokoll eller et annet legalt instrument. Raoul Estrada fra Argentina ble valgt til formann for AGBM, og satt som formann gjennom alle AGBM-møtene.

5.2. AGBM 1-4: Etableringen av et nytt forhandlingsforum

Etter COP 1 og Berlin-mandatet fulgte en periode med fokus på prosedurale spørsmål på bekostning av fokus på substansielle spørsmål: "For most of the first year, indeed, the international discussions focused largely on procedural issues" (Grubb 1999: 63). AGBM møttes tre ganger mellom COP 1 og COP 2, men "without making much substantial progress" (Andresen 1998: 8). Debattene i AGBM i denne fasen dreide seg, foruten om prosedurale spørsmål, om reduksjonsmål og hvordan man kan styrke forpliktelsene i Klimakonvensjonen, samt interne tiltak og virkemidler.

Selv om mange debatter under disse møtene var det ENB (1995c) kaller aktive, var de særlig i starten preget av at aktører gang på gang etterspurte mer dokumentasjon og flere analyser. Dette utsatte de store debattene, og regnes som noe av grunnen til at forhandlingene ikke nådde lenger i perioden mellom COP 1 og COP 2 (Bodansky 2001a). Motivasjonen bak å utsette forhandlingene på denne måten ble trukket i tvil allerede under AGBM 2: "Although there was consensus that analysis and assessment are necessary, some observers noted that some calls for additional review were aimed at slowing rather than aiding the BM process"(ENB 1995c). At denne taktikken ble brukt av særlig OPEC-land under forhandlingene bekreftes også av Dovland (intervju). Dette ble tydeliggjort i debatten om IPCCs andre rapport som utkom i 1995. På tross av at denne rapporten tydeligere enn tidligere rapporter kunne slå fast at menneskelig aktivitet bidro til oppvarming av klimaet, valgte flere aktører å vektlegge den usikkerheten som fremdeles var tilstede omkring sammenhengen mellom menneskelig aktivitet og oppvarming av klimaet. Dette vakte stor irritasjon, blant andre hos AGBM-formann Estrada som under innledningen til AGBM 3 advarte mot at forhandlingene skulle gjøre "(...) our feet caught in a net of procedural matters or small questions" (ENB 1996a). Han påpekte videre at det hadde blitt lagt stor vekt på analyser og evalueringer på de tidligere møtene, men at dette hadde gått på bekostning av debatt om substansielle spørsmål (ibid). Ved å ta avstand fra de aktørene som bremsset prosessen ved å etterspørre analyser eller gjenta problemer knyttet til prosedyrer, skjøv han "negative" aktører ut på sidelinjen og åpnet for en ny dynamikk i samhandlingen.

5.2.1. Reduksjonsmål under AGBM-forhandlingene

Først under AGBM 3 skjøt debatten om reduksjonsmål virkelig fart: "[h]aving sashayed gently around key issues for two meetings, delegates finally spoke their minds" (ENB 1996a). De første to AGBM-møtene hadde vært preget av at man prøvde seg frem i det nyopprettede forumet, og at aktører presenterte ulike synspunkter. I tillegg ble mye tid viet til at enkelte aktører etterspurte mer dokumentasjon, som nevnt innledningsvis. I debatten om reduksjonsmål var det derfor

liten fremgang til å begynne med, men med en sped start under AGBM 2 dreide debatten under AGBM 3 seg inn på ulike prinsipper for differensiering av reduksjonsmålet. USA hadde allerede nevnt muligheten for differensierte reduksjonsmål under AGBM 2, men det var først på neste møte at temaet ble fanget opp under debattene om reduksjonsmål. Et differensiert reduksjonsmål åpner for at ulike aktører kan få ulike reduksjonsmål. Dette står i motsetning til et flatt reduksjonsmål, som gir alle aktørene det samme reduksjonsmålet. USA var tilhengere av et flatt reduksjonsmål, men holdt muligheten åpen for at dette kunne splittes opp og oppfylles innen ulike grupper av land med forpliktelser. Da de åpnet for en slik differensiering var ikke dette ment å gjelde for OECD-landene, men for EiT-land og utviklingsland som ville påta seg forpliktelser under en klimaprotokoll. USA, støttet av Canada, argumenterte med andre ord for global deltakelse, og forsvarte dette ved å vise til fremskrivninger av utslipp også for utviklingslandene. Ved å knytte differensieringsbegrepet opp mot global deltakelse vekket USA og Canada harme blant G77/Kina, som påpekte at dette ikke var i tråd med Berlin-Mandatet.

Andre JUSSCANNZ-land⁴³ knyttet begrepet om differensiering først og fremst opp mot kostnadseffektivitet og fleksibilitet. Japan hevdet blant annet at: "[n]ew commitments need to be flexible to heighten agreement and acceptance" (ENB 1996a). Kravet om differensiering ble underbygget ved å vise til at dette ville ta hensyn til lands ulike utgangspunkt. Videre hevdet de at avtalens legitimitet ville styrkes dersom aktørers tidligere innsats på området ble tatt i betraktning gjennom en differensiering av reduksjonsmålet, og at avtalen derigjennom ville sikre landene "equity". Deres argumenter bygget på "bestefarsregelen" som: "(...) considers current emissions as a claim established by usage and custom" (Jansen m.fl. 2001: 15). Argumentasjon for en differensiering av reduksjonsmålet gjenspeiler den argumentasjonen tilhengere av felles gjennomføring presenterte under COP 1. Begrunnelsene for differensiering viste i all hovedsak til differensieringens *konsekvenser* og var dermed i tråd med konsekvensetisk argumentasjon.

Men det ble også presentert forslag som begrunnet differensiering gjennom pliktetiske resonnementer som heller vektla prinsipper som skulle veilede beslutningstagerne *uavhengig* av konsekvensene. Brasil foreslo allerede under AGBM 3 at en differensiering av reduksjonsmålet skulle baseres på historiske utslipp av klimagasser. En slik begrunnelse for differensiering bygger på en forståelse av at aktørenes ansvar for årsaken til problemet gir dem et tilsvarende ansvar for å rydde opp i problemet:

⁴³ Norge, Australia, Island, Japan og Sveits presenterte egne forslag til differensieringsprinsipper i løpet av forhandlingene (se Jansen m.fl. (2001) for mer informasjon om disse).

If some parties have played a significantly or 'disproportionally' larger role than others have in causing a problem – e.g. through emissions – it seems fair that they should also take a corresponding responsibility for 'cleaning up the mess' (Jansen m.fl. 2001: 17).

Gjennom en slik tilnærming ønsket Brasil å omgjøre prinsippet om felles, men differensiert ansvar til praksis: "(...) the principle of common but differentiated responsibilities could justify estimating the relevant contributions of each country to the relative climate change" (ENB 1996a). Implisitt i denne tilnærmingen lå en tanke om at alle har en rett til "å slippe ut" klimagasser for å sikre grunnleggende menneskelige behov (Jansen m.fl. 2001: 17). En differensiering basert på en lik rett til å slippe ut vil kunne forsvares gjennom en pliktetisk argumentasjon som "(...) requires that a decision-maker takes action which are good standing alone without deriving justification from the consequences of the action" (Ikeme 2003: 196).

Den gryende debatten om begrunnelser og delvis også kriterier for differensiering reflekterte nok en gang de ulike prinsipielle begrunnelsene ulike aktører benyttet. I likhet med argumentasjonen som hadde funnet sted under COP 1 om mekanismen felles gjennomføring, kunne man i debatten om differensiering avsløre ulike tilnærminger til grunnleggende prinsipper. Mens JUSSCANNZ-gruppen forsvarte seg gjennom konsekvensetiske argumenter, vektla særlig G77/Kina pliktetiske argumenter for sine holdninger til differensiering:

It is commonly recognized that equal rights per capita entitlements is the most favoured allocation option by the South, while the grandfathering rule is generally preferred by most countries of the North (Ikeme 2003: 200).

Ikeme (2003) forklarer skillet mellom utviklingsland og industriland ved å redegjøre for hvordan de opererte med ulike forståelser av "equity" i forhandlingene. Dette kom særlig til uttrykk i forhandlingene om differensiering av reduksjonsmål, og hadde effekter over i debattene om mekanismer for gjennomføring. Utviklingsland vektla tre elementer i forståelsen av "equity", noe som kom til syne gjennom det brasilianske forslaget:

(1) The past must play a fundamental role in addressing present entitlements – *corrective/compensatory justice* – (...); (2) Immediate equal rights to GHG emission to be accorded to each individual in the world – *distributive justice* – (...); and (3) Adoption of fair procedures and inclusive framework in the process of reaching decisions – *procedural justice* – (...) (Ikeme 2003: 201).

Disse tre prinsippene veiledet dem idet de inntok posisjoner i forhandlingene, og reflekterte deres grunnleggende forståelse av prinsippene i Klimakonvensjonen. Dette kan tolkes som et uttrykk for den livsverden aktørene fra utviklingsland delte. Utviklingslandene hadde gjennom nærmest ritualistiske henvisninger til sin felles skjebne under forhandlingene etablert en felles fortolkning av de utfordringene klimaproblematikken representerer. Denne fortolkningen, som inkluderte en bestemt fortolkning av begrepet ”equity”, bygde på en forståelse av at utviklingslandene deler en offerrolle der de kjemper *mot* fattigdom og *for* økonomisk utvikling, og at industrilandene er ansvarlige for den situasjonen de befinner seg i. De strukturelle betingelsene som utviklingslandene deler i klimaspørsmålet, dannet dermed et bakteppe for en felles fortolkning av muligheter og løsninger i klimaforhandlingene. Dette ble et uttrykk for hvordan utviklingslandene i løpet av klimaforhandlingene utviklet en felles livsverden som heller enn å forene dem med industrilandene bidro til et motsetningsforhold mellom de to ”blokkene” i forhandlingene. En felles livsverden er ”(...) det forrådet av tatt for gitt og delt kunnskap vi som medlemmer av et samfunn har del i, og som sikrer at vi ser på mange ting noenlunde likt” (Eriksen og Weigård 1999: 70). Utviklingslandene delte en kunnskap som medførte en bestemt fortolkning av ”oss” og ”dem” som delvis ekskluderte industrilandene fra å kunne ta del i denne livsverdenen.

JUSSCANNZ-landene på sin side delte i mindre grad utviklingslandenes forståelse av ”equity” i klimaforhandlingene. De la mindre vekt på historiske ulikheter, og var heller opptatt av å søke økonomisk effektive løsninger på klimaproblematikken:

In this light, the Northern condition for environmental justice in the climate protection could be summarised thus: Costs and benefits should be shared in such a way as to minimise overall costs while maximising total welfare across the globe. The strategy would thus focus on reducing emissions where it is most effective and where the greatest opportunity for emission reduction obtains (Ikeme 2003: 202).

Industrilandene valgte dermed å være utfallsorienterte istedenfor prosessorienterte, som utviklingslandene var. De fokuserte på effektive løsninger og hadde i større grad en tilnærming til klimaproblematikken som baserte seg på økonomiske argumenter. Dette var delvis en refleksjon av hvordan industrilandene tidlig i klimaforhandlingene lot finansdepartementene ta del i forhandlingene. Økonomene foretrakk markedet som regulator fremfor bruk av politiske kontrollmekanismer, og deres synspunkter fikk gjennomslag i utviklingen av særlig

JUSSCANNZ-landenes posisjoner i klimaforhandlingene⁴⁴ (Andresen 1998: 20-21). Dette kom til syne gjennom deres posisjoner i spørsmålet om mekanismer for gjennomføring.

Det er i denne sammenhengen viktig å merke seg at det først og fremst var JUSSCANNZ-landene som var tilhengere av en differensiering av reduksjonsmålet. En rekke andre industriland var skeptiske til en differensiering av reduksjonsmålet som sådan, om enn av andre grunner enn utviklingslandene, og gikk inn for at industrilandene skulle operere under et flatt reduksjonsmål. USA var i utgangspunktet tilhenger av dette, i likhet med Tyskland og senere resten av EU. Tyskland begrunnet sin støtte til et flatt reduksjonsmål ved å vise til prinsippets enkelhet og praktiske gjennomførbarhet. Videre mente de at det tok hensyn til ulike utgangspunkt, fordi man måtte redusere mer dersom man i utgangspunktet slapp ut mye. Tyskland var også det eneste industrilandet som i denne perioden presenterte et konkret forslag for reduksjonsmål: de gikk inn for at man skulle redusere CO² utslipp med 10% innen 2005 og ytterligere 10-15% innen 2010, mot 1990-nivå.

5.2.2. Fleksible mekanismer under AGBM forhandlingene

JUSSCANNZ-landenes vektlegging av kostnadseffektive løsninger innebar ikke bare en preferanse for differensiering av reduksjonsmålet, men var del av en større ambisjon om en kostnadseffektiv og fleksibel klimaavtale. Dette inkluderte en ambisjon om kostnadseffektive og fleksible løsninger for *gjennomføringen* av aktørenes forpliktelser. Spesifikt betydde dette at de foretrakk det som senere skulle få samlebetegnelsen *fleksible mekanismer*.

Begrepet fleksibilitet ble introdusert av blant andre USA under AGBM 2 under debatten om reduksjonsmål og ble presentert som en forutsetning for at USA skulle påta seg ytterligere forpliktelser. Hva som egentlig ble ment med fleksibilitet var imidlertid mer uklart. Begrepet ble generelt knyttet opp til kostnadseffektive løsninger og ideen om at utslippsreduksjoner skulle foretas der det var rimeligst, altså fleksibilitet i både ”timing” og lokalisering av utslippsreduksjoner (ENB 1995c).

Dette ble fulgt opp på AGBM 3 da ”(...) flexibility featured in numerous Annex 1 countries’ presentations as a prerequisite to new commitments” (ENB 1996a). Japan krevde at felles gjennomføring måtte bli en del av forhandlingene, og Australia påpekte at ”[f]lexibility can

⁴⁴ Dette reflekterer også mange av JUSSCANNZ-landenes energisituasjon. Mange hadde allerede en svært effektiv energiproduksjon, og en ytterligere reduksjon av utslipp ville derfor være kostbart å gjennomføre. De gikk derfor heller inn for at man skulle redusere utslipp der det var rimeligst å sette inn tiltak for utslippsreduksjoner.

create opportunities for wider and more effective action and will deliver the most effective environmental result” (ibid).

Mens JUSSCANNZ-landene argumenterte for fleksibilitet generelt og for fordelene ved et fleksibelt samarbeid mellom aktører når det gjaldt gjennomføring av forpliktelser, var EUs skepsis mot dette økende. De hadde allerede under forhandlingene om Klimakonvensjonen argumentert for interne tiltak og virkemidler⁴⁵, og fortsatte med dette under forhandlingene om Kyoto-protokollen. JUSSCANNZ-landene og EU var dermed tilhengere av to ulike metoder for å gjennomføre de forpliktelsene de hadde påtatt seg under Klimakonvensjonen og skulle påta seg under en fremtidig protokoll:

While the EU’s main focus was on the internal policies and measures that its member states might adopt, (...), the eyes of the United States and many other OECD countries in the JUSSCANNZ group were focused in the opposite direction: on what they might exact from other countries, and thus lessen domestic pressure (Grubb 1999: 87).

Allerede under AGBM 1 hadde EU fremmet et forslag til en avtale om tiltak og virkemidler. Forslaget ble da møtt med skepsis fra JUSSCANNZ-landene, og særlig USA. De så på dette som et intervensjonistisk tiltak (ibid: 65) og opprettholdt motstanden mot EUs forslag gjennom forhandlingene. Den kløften mellom EU og USA som hadde vært tilstede i debattene om felles gjennomføring under COP 1, fortsatte derfor å prege forhandlingene i AGBM og var særlig synlige i debattene om fleksible mekanismer og interne tiltak og virkemidler.

EU ble støttet av utviklingslandene i spørsmålet om fleksible mekanismer. De var i likhet med EU skeptiske, men det var EU som sto for *argumentasjonen* mot fleksible mekanismer i debatten. Argumentasjonen gjenspeilet argumentasjonen som preget debattene om differensiering, og understreket skillet mellom de aktørene som argumenterte konsekvensetisk og de som argumenterte pliktetisk i klimaforhandlingene. Argumentene for fleksible mekanismer vektla deres kostnadseffektive sider, mens motstanderne stilte spørsmål ved hvorvidt de var i tråd med aktørenes plikter:

The arguments for cost-effectiveness and cost-effective policy instruments are based on a consequentialistic ethical thinking (...). On the other hand, those holding a deontological ethical position

⁴⁵ Definisjon: “The term ‘policies and measures’ encompasses any action which Parties can adopt, either nationally or internationally, to reduce emissions or enhance sinks” (Grubb 1999: 65). Blant tiltakene EU fremmet var innføring av en CO²-skatt.

focus on the disposition behind the act on demands that we should act in agreement with duties and rights (Westskog 2001: 15).

Et generelt trekk i debatten om fleksibilitet under AGBM 3 var at G77/KINA var fraværende med konstruktive innspill. Foruten OPEC-land var det kun AOSIS og Malaysia som uttrykte meninger om dette spørsmålet. AOSIS var fra starten av skeptiske til fleksibilitet "(...) saying it could compromise commitments to emissions reductions" (ENB 1996a). Malaysia uttrykte, i likhet med AOSIS, skepsis til konseptet: "Flexibility in time and place could allow countries to delay and transfer their commitments to others" (ibid).

Debatten om fleksibilitet under AGBM 3 illustrerer den nye fordelingen av roller mellom aktørene i klimaforhandlingene. Mens G77/Kina spilte en aktiv rolle som premissleverandør under COP 1 ble det mer og mer synlig under AGBM at G77/Kina hadde utspilt denne rollen. Foruten å benytte enhver anledning til å ta avstand fra forsøk på å pådytte utviklingslandene nye forpliktelser samt å uttrykke deres skepsis overfor bruken av markedsmekanismer var det få eksempler på at G77/Kina hadde en instrumentell rolle i forhandlingene: "Overall there does not seem to be many examples of developing countries moving beyond stating their preferences during the negotiations" (Andresen 1998: 22).

Gupta (1997: 132) forstår fraværet av konstruktive innspill fra utviklingslandene som et uttrykk for det hun kaller deres handikappede bruk av makt under forhandlingene:

(...) while developing countries have been able to ensure that many of their concerns are reflected in the FCCC, they have not been able to ensure that the actual implementation mechanisms established give their concerns equal emphasis. The international agenda and consensus not only reflects the power of industrialized countries, but also the *handicapped use of power* by developing countries negotiators which has several dimensions (ibid).

Hun viser til at delegatene ofte fremtrådte som lite effektive deltagere under forhandlingene, noe som skyldtes lav kontinuitet blant representanter og generelt lavt kompetansenivå for å håndtere komplekse forhandlinger. Videre reiste delegater fra utviklingsland til forhandlingene med hule mandater, noe som ga dem et svakt grunnlag for å utvikle velartikulerte nasjonale posisjoner under forhandlingene. Dette førte til at de istedenfor å skape konstruktive løsninger stadig endte opp med å forsvare det de betraktet som sine rettigheter, ofte i et statisk nord-sør perspektiv.

Resultatet av dette skulle man se senere under forhandlingene da G77/Kinas rolle ble å sette grenser for legitime utspill i debatten istedenfor å selv sette dagsorden i debatten: "(...) the only issues on which such a diverse group as the G77 could agree were defensive ones" (Grubb 1999: 113). På den måten bidro de ikke selv til argumentasjon, men krevde heller at de andre aktørene skulle argumentere.

5.2.3. Konklusjon AGBM 1-4: En arena for prøving av argumenter

Debattene om differensiering av reduksjonsmål og fleksible mekanismer befant seg i denne fasen av forhandlingene på et generelt nivå der aktørene argumenterte for eller imot differensiering av reduksjonsmål og fleksible mekanismer med utgangspunkt i generelle forståelser av hva som var formålet med en klimaprotokoll (se Jansen m.fl. 2001: 13). Aktørene var på dette tidspunktet ikke drevet av et mål om at argumentasjonen skulle munne ut i en beslutning, men de fokuserte heller på å presentere mulige alternativer til rammer for en klimaprotokoll. Dette gjenspeiler den første fasen av forhandlinger der aktørene enda ikke har etablerte alternativer å velge mellom, og derfor forsøker å legge til rette for dette: "Decision making is not only a process of choosing among given alternatives, but also a process of generating new alternatives" (Elster 1998a: 11). Debattene var fremdeles en arena for utprøving av ulike argumenter og alternative løsninger. I disse debattene kunne man imidlertid se konturene av et skille mellom dem som var opptatt av at klimaprotokollen skulle kunne begrunnes pliktetisk eller konsekvensetisk.

Det tok tid før aktørene for alvor begynte å debattere mulige veier til og begrunnelser for eller imot differensiering av reduksjonsmål og fleksible mekanismer. Dette skyldtes blant annet at de første AGBM-møtene var preget av gjentatt etterspørsel av dokumentasjon, noe som gjorde at debattene stagnerte og dermed hindret aktørene i å gå inn i argumentasjon. Tregheten i debattene kan også komme av at AGBM var et nytt forum som aktørene trengte å utforske før de kunne gå inn i substansielle debatter, samt at aktørene på dette tidspunktet var usikre på egne preferanser og hvordan disse kunne begrunnes. Aktørene befant seg derfor i en situasjon der rammene for samhandlingen var uklare samtidig som de opplevde usikkerhet både i forhold til egne og andres preferanser. Dette er imidlertid faktorer som åpnet for at samhandlingen kunne preges av argumentasjon mellom aktørene:

(...) if actors are uncertain about their interests or lack of knowledge to tackle a particular situation, they are likely to engage in truth-seeking behaviour to develop "common knowledge" in a mixed motive

situation in terms of both a collective definition of the situation and of the underlying principles and norms guiding the interaction (...) (Risse 2000: 20).

I AGBM kunne man være vitne til at aktørene forsøkte å utvikle en felles situasjonsforståelse ved å argumentere i generelle normative vendinger. Man var derfor vitne til en form for argumentasjon i tråd med beskrivelsen overfor. Videre kunne man være vitne til at aktørene begrunnet sine argumenter ved å vise til legitime felles referansepunkter og dermed opprettholdt det Risse og Müller (2001) kaller argumentasjonens triadiske grunnstruktur. Men aktørene tok i bruk argumenter og begrunnelser som man kan kjenne igjen fra debattene i INC og COP 1. Aktørenes referanser til prinsippet om felles, men differensiert ansvar illustrerer hvordan aktørene forsøkte å inngå i argumentasjon med hverandre, men der den manglende konsensusen om hvordan dette prinsippet skulle begrunnes bidro til liten fremgang i forhold til tidligere debatter.

Dette gjorde at man allerede kunne se konturene av en grunnleggende kløft mellom utviklingsland og delvis EU på den ene siden og JUSSCANNZ-landene på den andre siden som grunnet i hvordan de argumenterte for og imot differensiering, eller for og imot fleksible mekanismer. Deres ulike begrunnelser for differensiering og fleksible mekanismer var ennå ikke oversatt til spesifikke differensieringskriterier og mekanismer (bortsett fra felles gjennomføring), men reflekterte likevel grunnleggende ulike forståelser av normer som prinsippet om felles, men differensiert ansvar med bakgrunn i hvorvidt de argumenterte konsekvensetisk eller pliktetisk. Utviklingslandene og til dels EU begrunnet sin argumentasjon mot differensiering pliktetisk, mens JUSSCANNZ-landenes argumentasjon baserte seg på konsekvensetiske prinsipper som var del av en større ambisjon om en fleksibel og kostnadseffektiv klimaavtale. EU argumenterte også pragmatisk da de i tillegg viste til praktisk gjennomførbarhet i det de gikk inn for et flatt reduksjonsmål.

Ulikheten i fortolkningene av felles referansepunkter kan indikere en *splittelse* i aktørenes livsverden. Livsverdenen skal tilby aktørene en felles forståelse av virkeligheten og derigjennom tilby felles referansepunkter i forhandlingene: "A common lifeworld (...) provides arguing actors with a repertoire of collective understandings to which they can refer when making truth claims" (Risse 2000: 11). En felles livsverden er derfor en forutsetning for at aktørene skal kunne inngå i argumentasjon med hverandre og bidrar gjennom sin funksjon til handlingskoordinasjon mellom aktørene. Aktørenes ulike fortolkninger av grunnleggende prinsipper i klimaforhandlingene reflekterer et fravær av en felles livsverden, i denne

sammenheng mellom utviklingslandene, EU og JUSSCANNZ-landene. Disse aktørene deler hver sine livsverdener som overlapper i forhold til institusjonalisering av saksfeltet og forhandlingsarenaer, men som også divergerer i spørsmål som utfordrer aktørenes normforståelse.

Den trege starten for debattene om reduksjonsmål og fleksible mekanismer innen AGBM betyr imidlertid ikke at den var hensiktsløs. Perioden konstituerte det Risse og Müller (2001: 22) kaller en læringsprosess for aktørene ved at den var preget av at aktørene prøvde ut egne og andres argumenter innenfor det nye forhandlingsforumet. Forhandlingene var relativt åpne i forhold til at aktørene kunne presentere nye former for klimasamarbeid. Dette kunne man se både i debattene om reduksjonsmål der *differensiering* ble introdusert og i debattene om mekanismer for gjennomføring der *fleksibilitet* ble introdusert, om enn i generelle vendinger. Debattene var derfor preget av delvis sterk argumentasjon ettersom aktørene presenterte nye spørsmål som kunne veilede de videre forhandlingene: "Arguing matters in terms of putting new questions or new problems on the agenda of international negotiations" (Risse 2000: 20).

5.3. COP 2 og Geneve-deklarasjonen: markeringen av et forpliktende klimasamarbeid

Etter en tid preget av debattering og sondering markerte COP 2 et markant skille i klimaforhandlingene. Posisjonene begynte å festne seg, og "COP 2 highlighted the sharpest differences yet between delegations" (ENB 1996b).

COP 2 var inndelt i to etapper. Første etappe av forhandlingene fant sted innenfor AGBM 4, mens andre etappe var et ministerielt segment. Mens forhandlingene innen AGBM 4 fortsatte der de hadde sluppet taket under AGBM 3, var det under ministermøtet at de store fremskrittene ble gjort.

Ministermøtet startet med at aktører presenterte sine synspunkt på prosessen så langt og veien videre. Mens de fleste aktørene presenterte kjente standpunkter var det USA som sto for den store overraskelsen under COP 2. Senator Tim Wirth representerte USA, og holdt en tale som satte standarden for resten av COP 2:

The IPCC's efforts (...) serve as the foundation for international concern and the clear warnings about current trends are the basis for the sense of urgency within my government. We are not swayed by and strongly object to the recent allegations about the integrity of the IPCC's conclusions (...) raised by

naysayers and special interests bent on belittling, attacking and obfuscating climate change science (...) let me make clear the US view: the science calls upon us to take urgent action (...) Our analysis and consideration of this issue to date have led us to certain conclusions (...) Sound policies pursued in the near term will allow us to avoid the prospect of truly draconian and economically disruptive policies in the future (...) denial and delay will only make our economics vulnerable in the future. The US will seek market-based solutions that are flexible and cost-effective (...) The US recommends that future negotiations focus on an agreement that sets a realistic verifiable and binding medium-term emission target (...) met through maximum flexibility in the selection of implementation measures, including the use of reliable activities implemented jointly, and trading mechanisms around the world (sitat i Grubb 1999: 54).

Innlegget markerte et markant skille i USAs holdning under forhandlingene ved at det påkalte respekt for IPCCs status som vitenskapelig autoritet og krevde handling i tråd med vitenskapelige anbefalinger, og sist, men ikke minst, ved at USA med dette gikk inn for bindende reduksjonsmål som skulle bli møtt gjennom fleksible mekanismer som felles gjennomføring og kvotehandel. Dette var første gang et av de store industrilandene gikk inn for bindende forpliktelser, noe som åpnet veien for mer forpliktende forhandlinger.

Dette var en mulighet EU ikke kunne la gå upåaktet hen, og de aksepterte umiddelbart kravet om bindende forpliktelser, uten å ta nærmere stilling til USAs krav om at dette skulle gå hånd i hånd med fleksible mekanismer. Ved å gå foran med kravet om bindende forpliktelser gjorde USA det vanskelig for andre aktører som betraktet seg som ”grønne” aktører å ikke støtte opp om kravet. Japan var skeptiske, men godtok kravet, mens Russland og Australia som eneste industriland tok sterkt avstand fra kravet, i likhet med OPEC-landene som tok avstand fra enhver forpliktelse som kunne få konsekvenser for oljemarkedet.

I løpet av to dager med forhandlinger på ministernivå ble det forhandlet frem en deklarasjon som fikk navnet Geneve-deklarasjonen. Den stilte seg bak IPCCs ”Second Assessment Report”, bekreftet målene i Berlin-Mandatet og inkluderte i tillegg et krav om legalt bindende reduksjonsmål, samt at den understreket behovet for teknologioverføring.

COP 2 og Geneve-deklarasjonen fikk dermed stor betydning for de videre forhandlingene, både om reduksjonsmål og fleksible mekanismer. Det ble slått fast at reduksjonsmålene som skulle vedtas under protokollen ville være legalt bindende, og dette ble knyttet direkte til *hvordan* aktørene kunne redusere sine utslipp. Selv om USA under COP 2 ikke kunne gi klare svar på hva de hadde ment med fleksibilitet utover de grunnleggende prinsippene ga de et klart signal

om at debatten om gjennomføring ville dreie fra interne tiltak og virkemidler til fleksible mekanismer.

5.3.1. Konklusjon COP 2: Splittende lederskap

Geneve-deklarasjonen ble ikke inkludert som et offisielt dokument på grunn av protester fra Australia, Russland og OPEC-land, men den ble "(...) the guiding statement upon which the negotiations entered a new and more deadly serious phase" (Grubb 1999: 55). At flere toneangivende land under forhandlingene tok avstand fra deklarasjonen, indikerte imidlertid hvordan uenighetene mellom aktørene nå ble intensivert. Hittil hadde forhandlingene vært preget av relativt uforpliktende sondering, men dette tok en brå slutt med Geneve-deklarasjonen:

This was to be expected as the negotiating process increasingly moves from discussing topics of a diagnostic and general character to debating issues – procedural and substantial – of a much more specific nature, thus making the cost- and burden-sharing implications for each country much more evident (Børsting og Fermann 1997: 80).

I tillegg til fremskrittet Geneve-deklarasjonens *innhold* markerte, betydde deklarasjonen også en endring i holdningene til konsensus: "(...) the Declaration marked the first time that countries were willing to act in the absence of consensus" (Bodansky 2001a: 35). Hittil hadde det vært et uskrevet krav om konsensus ved beslutninger, noe som skyldtes manglende avstemningsprosedyrer. Dette hadde gitt enkelte stater som ikke var redde for å bli stående isolert, særlig OPEC-land, faktisk vetorett under forhandlingene. I perioden før COP 2 hadde imidlertid disse landene gått over grensen i forhold til å benytte seg av denne muligheten, og dette hadde fremprovosert en reaksjon hos resten av aktørene i forhandlingene:

The willingness of the European Union, the United States and most developing states to act in absence of consensus sent a strong signal to the Berlin Mandate negotiations that these states were prepared to go their own way if necessary, if a small minority continued to block progress (ibid: 36).

Geneve-deklarasjonen ble med andre ord ikke til gjennom argumentasjon mellom et samlet COP 2, men det ble til gjennom det lederskapet USA utøvde da de gikk inn for bindende forpliktelser. Lederskap i forhandlinger kjennetegnes generelt av "(...) an asymmetrical relationship of influence in which one actor guides or directs the behaviour of others toward a certain goal over a certain period of time" (Underdal 1994: 309). Det er tvilsomt om Geneve-deklarasjonen hadde blitt en realitet uten USAs initiativ. Den ble til ved at USA gikk foran og

stilte visse krav som de fikk gjennomslag for da andre aktører sluttet seg til dette kravet. Dette skapte en mekanisme der aktørene på relativt kort tid (to dager) kunne legge frem en deklarasjon som styrket Berlin-mandatet betraktelig, noe som ga sterke føringer for de senere forhandlingene. Dette skjedde ikke gjennom argumentasjon der aktørene kom til enighet gjennom utveksling av argumenter, men ved at en av forhandlingenes mektigste aktører stilte et krav mange aktører allerede hadde sluttet seg til og nå så sitt snitt til å få gjennomslag for. Den samhandlingen som preget forhandlingene som lå bak Geneve-deklarasjonen var derfor ikke preget av den gjensidigheten som er nødvendig for å karakterisere den som argumentasjon ettersom lederskap, i motsetning til argumentasjon, impliserer at påvirkningen mellom aktører er ensidig. Ikke alle aktører var åpne for denne påvirkningen, og COP 2 ble derfor splittet i spørsmålet om bindende forpliktelser.

På tross av den optimismen som rådet etter COP 2 var det likevel stor usikkerhet som preget kommentarene i ettertid. COP 2 hadde fokusert på at de forpliktelsene industrilandene skulle påta seg i en protokoll eller et annet legalt instrument skulle være bindende. Men det hadde ikke blitt diskutert ytterligere hva USA mente med at reduksjonsmålene skulle møtes gjennom maksimum fleksibilitet. Dette var en forutsetning for USAs nye profil i forhandlingene, og skulle sette tonen for de videre forhandlingene.

5.4. Oppsummering fase II: Fra uforpliktende argumentasjon til bindende forpliktelser

Den første perioden med forhandlinger innen AGBM var en periode preget av usikkerhet der aktørene prøvde seg frem, både i forhold til det nye forhandlingsforumet og i forhold til egne preferanser. De sonderte terrenget, og hadde muligheten til å debattere uten krav om at debattene måtte munne ut i en beslutning. Det var med andre ord ikke en fase for kjøpslåing, siden det ikke var noe å kjøpslå om. Istedenfor argumenterte aktørene for og imot ulike former for klimasamarbeid i generelle vendinger, støttet av ulike normative begrunnelser. Dette vil ofte kjennetegne forhandlinger preget av usikkerhet (Risse 2000: 20).

Men det betyr ikke at perioden var utelukkende preget av argumentasjon. I begynnelsen strandet de fleste forsøk på argumentasjon på grunn av enkelte aktørers stadige krav om ytterligere dokumentasjon og evaluering av forslag, noe som hindret aktørene i å debattere de ulike forslagene som ble presentert. Denne perioden ble derfor preget av *svak argumentasjon*. Først da ”negative” krefter ble skjøvet ut på sidelinjen etter AGBM 2, kunne aktørene begynne å gå inn i

sterkere argumentasjon. Dette illustrerer hvordan formannen for AGBM, støttet av brorparten av aktørene, hadde muligheten til å sette grenser for innspill under forhandlingene, og dermed gripe inn i selve strukturene som preget forhandlingene. Ved å definere legitime innspill bidro han også til å produsere strukturene samhandlingene skulle finne sted innenfor.

At brorparten av aktørene uttrykte et ønske om fremgang i forhandlingene under AGBM, samtidig som de var villige til å sette grenser for innspill i forhandlingene ble ytterligere bekreftet under COP 2. Geneve-deklarasjonen ble et vendepunkt i forhandlingene, både på grunn av dens innhold og fordi den markerte at aktørene ville gå videre i forhandlingene på tross av manglende konsensus. Men det faktum at deklarasjonen ikke hadde et samlet COP 2 bak seg, i kombinasjon med måten USA tok lederskap på for å få gjennomslag, indikerer at den var et resultat av *kjøpslåing*, om enn i svakere form.

Den konflikten som oppsto rundt Geneve-deklarasjonen, illustrerer hvordan den svake institusjonaliseringen av handlingsregulerende elementer, i denne sammenheng avstemningsprosedyrer, gjorde det mulig for aktører å redefinere disse for å sikre et slags forhandlingsutfall. Forhandlingene hadde inntil dette vært drevet av et uskrevet krav om konsensus, men ettersom dette ikke var vedtatt, valgte aktørene bak deklarasjonen å sette til side dette kravet. Det ble med andre ord sett på som nødvendig å hindre enkelte aktørers adgang til beslutningene for å sikre et utfall. Samtidig utgjorde den viljen til fremskritt som aktørene fremviste en sterk handlingsregulerende kraft da de satte til side uønskede innspill under forhandlingene innen AGBM. En konsekvens av dette var imidlertid at likeverdet mellom aktørene ble svekket, da ikke alle ble gitt samme muligheten til å kunne påvirke samhandlingen.

Den handlingsregulerende styrken som ble utvist under AGBM 3 illustrerer hvordan det å regulere likeverdet mellom aktørene var nødvendig for å sikre fremdriften av forhandlingene. I dette tilfellet *muliggjorde* det argumentasjon mellom aktørene. Men samtidig avslørte den argumentasjonen som fant sted især under AGBM 3, den splittelsen som fant mellom utviklingslandene, EU og JUSSCANNZ-landene i synet på grunnleggende normer. Denne gir grunn til å spørre om den livsverdenen som aktørene hadde forsøkt å etablere under forhandlingene om Klimakonvensjonen, var i ferd med å slå sprekker. Aktørenes livsverden overlappet fremdeles i spørsmål som berørte saksområdet og gjennom institusjonaliseringen av forhandlingene, men divergerte i spørsmål som utfordret aktørenes normforståelse.

Men – det var tydelig at ikke alle klarte å omstille seg til de nye forhandlingene. I en periode da forhandlingene var preget av åpne mandater og mulighet for konstruktive innspill sakkett G77/Kina akterut. De hadde utspilt sin rolle som premissleverandør, og inntok istedenfor en rolle som begrenset seg til å ta stilling til de forslagene industrilandene presenterte. Det var enkelte unntak innenfor gruppen, som Brasil, men sett fra et overordnet perspektiv fungerte de fleste G77-land/Kina fra nå av som grensesettere, ikke grensesprengere.

Tabell 5.1.: *Oppsummering av forhandlingenes fase II*

		AGBM 1-2	AGBM 3-4	COP 2
Aktør Samhandling	Argumentasjon eller kjøpslåing?	Svak argumentasjon pga aktørers krav om dokumentasjon.	Sterk argumentasjon.	Svak kjøpslåing pga USAs lederskapsrolle.
Struktur Idealbetingelser	Innholdsmessig institusjonalisering	Klart definert saksområde og mandat for forhandlingene pga Berlin-mandatet bidro til høyere grad av institusjonalisering, mens ulike tolkninger av grunnleggende prinsipper svekket denne.		
	Handlingsregulerende institusjonalisering	Svak handlingsregulering pga usikkerhet rundt nye AGBM.	Tilsidesettelse av ”negative krefter” øket den handlingsregulerende institusjonaliseringen.	
	Lik adgang	Generelt åpne forhandlinger, men USAs lederskap under COP 2 svekket enkelte aktørers adgang til beslutningene.		
	Likeverd	Ressurssvake delegasjoner fra utviklingsland svekket aktørenes likeverd.		

6. Fase III: Fra Geneve til Kyoto

6.1. Innledning

Etter over et år med forhandlinger var fremdeles spørsmålene om hvordan reduksjonsmålene skulle fordeles og i hvilken grad protokollen skulle åpne for fleksible mekanismer ubesvarte. Aktørene hadde etter COP 2 kun et drøyt år igjen på seg til å bli enige om hvordan en protokoll til Klimakonvensjonen skulle se ut. Jeg vil i dette kapitlet forfølge denne siste fasen med forhandlinger i forkant av og under COP 3 i Kyoto da Kyoto-protokollen ble underskrevet. Kapitlet tar sikte på å vise hva slags samhandling som gjorde seg gjeldende i denne fasen av forhandlingene og under hvilke forhold samhandlingen fant sted.

COP 3 i Kyoto skulle markere kulminasjonen av tre års forhandlinger om et klimasamarbeid: "It was a conference to take specific binding decisions about commitments of nation-states, in the recognition that the exhortations and aims of previous agreements had not proved sufficient" (Grubb 1999: 61). Den åpnet 1. desember 1997 og var berammet til å avsluttes 10. desember. Da siste plenumsmøte startet den 10. desember var det imidlertid flere sentrale spørsmål som fremdeles var uavklarte, og protokollen ble først vedtatt på overtid 11. desember.

Det var spørsmålene om reduksjonsmål og mekanismer for gjennomføring som var preget av størst usikkerhet i fase III. Da COP 3 åpnet 1. desember 1997, visste man fortsatt ikke om protokollen ville åpne for differensierte eller flate reduksjonsmål og hvilke mekanismer for gjennomføring som partsmøtet ville akseptere. Et annet spørsmål som ble knyttet opp til spørsmålet om reduksjonsmål og som forble uavklart til siste stund, omhandlet hvem som skulle få krav om å påta seg forpliktelser. Berlin-mandatet var klart på at kun industriland skulle påta seg nye forpliktelser under en protokoll, men denne erklæringen ble utfordret helt til forhandlingenes slutt. Problemstillingen kulminerte med Byrd-Hagel-resolusjonen som ble vedtatt av det amerikanske senatet før COP 3 og som slo fast at USA ikke ville ratifisere en klimaprotokoll dersom den ikke inkluderte nye forpliktelser for utviklingslandene (Grubb 1999: 59).

Jeg vil i det følgende skissere posisjonene ulike aktører inntok i spørsmålene om reduksjonsmål og mekanismer for gjennomføring under AGBM-møtene før COP 3. Fokuset vil være på debattene om størrelsen og differensieringen av reduksjonsmål og debattene om *fleksible* mekanismer. I stedet for å presentere disse debattene hver for seg vil jeg diskutere dem samlet og

kronologisk gjennom AGBM-forhandlingene. Dette skyldes den sterke koblingen mellom disse temaene som preget denne fasen. Etter en oppsummering av AGBM-forhandlingene vil jeg forsøke å svare på hva slags samhandling som preget denne perioden av fase III og under hvilke forhold ulike former for samhandling fant sted. Til sist vil jeg ta for meg COP 3 og gå nærmere inn på hvordan aktørene i løpet av 11 intensive dager klarte å oppnå konsensus om Kyoto-protokollen. Denne delen vil også avsluttes med en konklusjon i forhold til hva slags samhandling som preget disse, samt under hvilke forhold ulike former for samhandling fant sted. Kapitlet vil avsluttes med en konklusjon av fase III som besvarer studiens problemstilling.

6.2. AGBM 5-8: Aktørene posisjonerer seg

Perioden mellom COP 2 og COP 3 var preget av en gradvis intensivering av forhandlingene. COP 2 hadde markert et vannskille i forhandlingene så langt, og hadde medført en endret forhandlingssituasjon for aktørene. USA, en av de mest innflytelsesrike aktørene i forhandlingene, hadde gjennom Tim Wirths innspill under COP 2 tilsynelatende endret holdning til flere kritiske spørsmål, og resten av aktørene forsøkte i ettertid å klargjøre hva USA egentlig hadde lagt i dette (Grubb 1999: 56). Det tok derfor tid før forhandlingene kom skikkelig i gang etter COP 2: ”The negotiation process itself was slow to digest and react to the new situation.” (ibid).

I tillegg til at aktørene forsøkte å analysere *andre* aktørers innspill til forhandlingene, ble tiden etter COP 2 i Geneve brukt til å klargjøre *egne* posisjoner når det gjaldt reduksjonsmål og fleksible mekanismer. Disse ble presentert for resten av aktørene i plenum ettersom COP 3 nærmet seg: “The final stage of the AGBM process is characterized by a hammering out of more precise negotiation positions” (Andresen 1998: 24). Denne prosessen ble delvis drevet av tidsfristen for innlevering av tekstlige forslag til protokollen. Nye forslag måtte innleveres i protokollform innen 1. juni 1997, seks måneder før COP 3 skulle begynne. Dette la et ekstra press på aktørene til å formulere egne posisjoner.

Spørsmålet om *størrelsen* på reduksjonsmålene var imidlertid ikke omfattet av denne fristen. Det tok derfor lenger tid før de store OECD-aktørene var villige til å presentere sine posisjoner i dette spørsmålet, og sist ut var USA som presenterte sin posisjon under AGBM 8. Perioden fram til AGBM 8 var derfor preget av usikkerhet og sondering, og spekulasjonene rundt ulike aktørers posisjoner var mange. Først da alle posisjonene var lagt på bordet tok forhandlingene form av kjøpslåing i mer rendyrket form, i følge Andresen og Agrawala (2002: 47): ”In the final

stages of negotiation prior to the Kyoto Summit, traditional state bargaining in more or less closed settings seems to have been the name of the game”.

På tross av det presset som lå på aktørene til å oppnå enighet, var forhandlingene mellom COP 2 og COP 3 derfor preget av de samme spørsmålene gang på gang:

(...) negotiations remained stalemated over two issues: first, the emission-limitation targets for developed countries; and second, whether mechanisms should be established to allow developed states to meet their targets in a flexible manner (Bodansky 2001a: 36).

Denne tregheten skyldtes blant annet den nære sammenhengen mellom størrelsen på reduksjonsmålene og mekanismer for gjennomføring. Reduksjonsmålene var de mest håndfaste ”målene” på hvor mye de enkelte aktørene var villige til å gi i klimaspørsmålet, og var således det temaet som vakte størst interesse under forhandlingene. Dette førte til at disse forhandlingene utviklet seg til nærmest å bli en ”green beauty contest” mellom industriland (Andresen 1998: 52). Men størrelsen på reduksjonsmålene var først og fremst avhengig av to faktorer: hvorvidt det ble åpnet for en differensiert byrdefordeling mellom aktørene og hva slags mekanismer protokollen ville åpne for når det gjaldt gjennomføring. Sakskoblingene mellom disse temaene var sterke selv om de ikke uttrykkes åpent, noe som bekreftes av Harald Dovland: ”Det er veldig sjelden at det blir uttalt, men man bare merker det i praksis” (intervju). Dette kompliserte forhandlingene, noe som forsinket dem ytterligere.

6.2.1. AGBM 5

Da AGBM møttes første gang etter COP 2, var det relativt liten fremdrift i forhandlingene. Dette skyldtes, som nevnt innledningsvis, den nye situasjonen forhandlingene befant seg i etter COP 2, noe som resulterte i at aktørene var preget av en prøvende holdning.

Målet for AGBM 5 var å minske antall forslag til interne tiltak og virkemidler og reduksjonsmål. For å drive forhandlingene fremover hadde formann Estrada laget et ”synthesis document” av alle relevante innkomne forslag til møtet. Håpet var at dette skulle gi forhandlingene noe håndfast å arbeide ut fra, og at det således ville lede aktørene videre i forhandlingene: ”He said that maintaining a ”patchwork of possibilities” will hinder the adoption of definitive positions and make implementation more difficult” (ENB 1996c). Ved møtets slutt hadde imidlertid lite skjedd. Forhandlingene hadde resultert i at enkelte forslag som overlappet med andre forslag hadde blitt strøket, men utover dette hadde ikke forslag blitt eliminert.

Når det gjaldt nivå for utslippsreduksjon var det fremdeles for tidlig i forhandlingene til at noen av de store aktørene ønsket å gå ut med konkrete tall på hvor mye de var villige til å redusere sine utslipp. I debatten om differensiering av reduksjonsmål var det imidlertid flere aktører som presenterte sine preferanser. EU gikk i likhet med USA inn for et flatt reduksjonsmål, mens resten av JUSSCANNZ-landene gikk inn for en differensiering av reduksjonsmålet som skulle ta hensyn til nasjonale forhold og økonomiske byrder ved utslippsreduksjoner. Flere JUSSCANNZ-land begrunnet dette ved å vise til behovet for fleksibilitet og ”equity”. Dette knyttet de videre opp mot en kostnadseffektiv gjennomføring av forpliktelsene. I denne sammenheng ble det vist til både felles gjennomføring og kvotehandel som mekanismer for gjennomføring som ville bidra til en oppnåelse av reduksjonsmålene. EU uttrykte i den forbindelse støtte til innføring av felles gjennomføring, men uttrykte i likhet med flere utviklingsland skepsis til kvotehandel. EU begrunnet sin skepsis ved å vise til at forpliktelser bør oppfylles innenfor de enkelte landene gjennom interne tiltak og virkemidler, mens utviklingslandene uttrykte bekymring for at kvotehandel, i likhet med felles gjennomføring, skulle fungere som en unnskyldning for å utsette handling.

Debatten om reduksjonsmål og differensiering under AGBM 5 viser hvordan man allerede knyttet spørsmålet om størrelse og gjennomføring av reduksjonsmål direkte til mekanismer for gjennomføring. I programmet for forhandlingene var reduksjonsmål satt opp som tema for debatten, men flere aktører benyttet anledningen til å påpeke muligheter for å gjennomføre utslippsreduksjoner gjennom såkalte fleksible ordninger som gir premiering av aktivitet utenfor egne grenser (felles gjennomføring) eller kjøp og salg av utslippskvoter (kvotehandel). Hvordan dette skulle gjennomføres i praksis ble imidlertid ikke debattert på dette tidspunktet; til det var forslagene for lite konkrete og kunnskapen blant aktørene generelt for liten. Det ble derfor vedtatt at *alle* innkomne forslag skulle samles til et ”framework compilation” til neste AGBM. Dette ville danne grunnlaget for de videre forhandlingene. Formann Estrada oppsummerte forhandlingene med å slå fast at ”(...) statements until this meeting were in general terms and that the next document will bring AGBM to more concrete discussions” (ENB 1996c). AGBM 5 hadde imidlertid ikke vært bortkastet: “Some common ground had been established, initially in informal discussions between the Chairman and representatives of delegations, and then in the meetings” (UNFCCC 1996).

6.2.2. AGBM 6

Alle innkomne forslag til dette møtet var samlet i et ”framework compilation” som fungerte som basis for forhandlingene. Dokumentet var satt sammen som en formell forhandlingstekst, og resulterte i 100 sider med ulike og til dels motstridende forslag (Grubb 1999: 64). Formålet med AGBM 6 var ikke å gå inn i substansielle debatter, men å strømlinjeforme og konsolidere de forslagene som hadde blitt samlet inn (UNFCCC 1997a). Men dokumentet var avgjørende for å bringe forhandlingene videre: ”With this before them, the Parties began to engage in more earnest debate” (Grubb 1999: 64).

Estrada etablerte to uoffisielle forhandlingsgrupper hvis: ”(...) main purpose (...) is to exchange views, rather than negotiate, and to merge different proposals into one text in order to facilitate adoption of a negotiating text” (ENB 1997a). Det er innenfor slike grupper at nesten alle reelle forhandlinger og diskusjoner finner sted (Mwandosya 2000: 27). I tillegg til dette var det også flere uformelle ”runde bord” underveis som diskuterte nyinnkomne forslag. Det var således et mangfold av forhandlingsforaer under AGBM 6, og om ikke debattene ga utslag i konkrete innskrenkninger av forslag, bidro de til å gi aktørene en ytterligere forståelse av problemstillingene:

Interested Parties were invited to present their analysis on points of convergence and divergence between the various proposals (...) and the lively discussions which ensued was useful on fostering a greater understanding of this issue (UNFCCC 1997a).

Det var EUs innspill som vakte størst oppmerksomhet under AGBM 6. EU kunne som første store OECD-aktør presentere en samlet posisjon i spørsmålet om reduksjonsmål. De gikk inn for en samlet utslippsreduksjon på 15% av tre gasser innen 2010 med utgangspunkt i 1990. Tanken bak dette var at EU skulle fungere som en ”boble” der EU utad opererte som én aktør, mens de innad opererte med en differensiering av det samlede reduksjonsmålet. I tillegg til det samlede reduksjonsmålet presenterte de derfor reduksjonsmål også for de enkelte medlemslandene. Men samlet sett ga disse reduksjonsmålene en nedgang på kun 10%, og EU kunne ikke redegjøre for hvordan de resterende 5% skulle hentes inn. De nasjonale reduksjonsmålene ble derfor kun betegnet som en indikasjon (Grubb 1999: 58).

Forhandlingene om de nasjonale reduksjonsmålene innen EU hadde ikke skjedd med utgangspunkt i ett enkelt prinsipp for differensiering, men de rapporterte om at de hadde blitt til gjennom forhandlinger mellom landene:

(...) differentiation within the EU was not based on indicators, because indicators do not reflect political reality (...) Germany, Denmark and Austria accepted the largest shares of reduction burden because they are convinced that combating climate change is important (ENB 1997a).

Det store paradokset ved EUs posisjon var at de, på tross av at de åpnet for en intern differensiering av reduksjonsmål innen EU, gikk inn for at en klimaprotokoll skulle operere med et flatt reduksjonsmål. Deres begrunnelse for dette var pragmatisk:

En slik utvidelse av forhandlingsrommet kan (...) være vanskelig å få til mellom parter som ikke er så tett integrert som medlemslandene i EU. Derfor mente EU at det var lite realistisk å få forhandlet frem en klimaavtale som bygger på et byrdefordelingsprinsipp innen Kyoto (Alfsen 1997).

EUs bobletilnærming møtte derfor stor motstand fra flere sentrale aktører fordi den åpnet opp for en differensiering på egne vegne men ikke for resten av industrilandene, noe som flere JUSSCANNZ-land lenge hadde argumentert for.

Mens EU legitimerte sin posisjon i dette spørsmålet ved å vise til sin unike karakter som en overnasjonal institusjon, stilte kritikere spørsmål ved selve grunnlaget for boblen som tillot land innen EU å øke sine utslipp med opptil 40%:

Urging Japan, Norway and New Zealand to agree to a 15% reduction while allowing France, a fully developed country, to stay at 1990 levels and others to rise was inflammatory, and earned the EU bitter condemnation (Grubb 1999: 86).

Det var for utenforstående en innebygd motsetning i EUs forslag, og EUs manglende vilje til å inngå i argumentasjon rundt dette ved kun å henvise til deres særegne karakter opplevdes som provoserende, særlig for andre OECD-land, og resulterte i nærmest universell fiendtlighet overfor EU i dette spørsmålet (ibid). EUs innstilling til differensiering skulle derfor bli angrepet gang på gang i løpet av de kommende forhandlingene, uten å resultere i at EU var villig til å inngå i argumentasjon om den interne differensiering de opererte med. Fremfor å begrunne sin posisjon ved å vise til felles referansepunkter, besvarte de ethvert forsøk på å inngå i argumentasjon om dette ved å henvise til institusjonelle forhold.

Men om ikke EUs forslag vakte begeistring, så åpnet det for en debatt om en differensiering av reduksjonsmålet under AGBM 6. Det ble holdt flere ”runde bord” om spørsmålet, og debatten

beveget seg nå fra argumentering om generelle rettferdighetsprinsipper til presentasjoner av spesifikke kriterier for differensiering. På tross av en grunnleggende uenighet både om hvorvidt en differensiering av reduksjonsmål var ønskelig, samt hvilke kriterier en eventuell differensiering skulle skje etter, var det en gryende konsensus blant aktørene om at det ville være ønskelig å utvikle indikatorer for differensiering.

Ulike delvis detaljerte forslag med kriterier for differensiering av reduksjonsmål hadde på dette tidspunktet blitt foreslått av JUSSCANNZ-landene Island, Norge, Australia og New Zealand. Forslagene tok hensyn til ulike kriterier et reduksjonsmål kunne differensieres etter, som utslipp relativt til BNP, befolkningsstørrelse, landareal, utslipp knyttet til eksport og graden av fornybar energi sett i forhold til total energiproduksjon (se Jansen m.fl. 2001). På tross av et relativt stort sprik i forslagene til differensieringskriterier, var imidlertid den generelle argumentasjonen *for* differensiering i hovedsak den samme: "(...) different operational rules are in some cases 'derived' from the same principle" (Jansen m.fl. 2001: 25). På det generelle planet argumenterte de alle for at differensiering vil være i tråd med prinsippet om "equity" fordi det vil ta hensyn til lands ulike utgangspunkt: "This request for "fairness" is based on the Berlin Mandate's call for a consideration of different starting points of countries" (ENB 1997a). Videre ble det argumentert for at en differensiering av reduksjonsmålet ville føre til et samlet sett mer ambisiøst reduksjonsmål enn et flatt reduksjonsmål, som risikerer å styres av det minste felles multiplikum.

Selv om USA og EU sto samlet bak et krav om flatt reduksjonsmål, kritiserte også USA EU for deres doble holdning til differensiering. Bak kritikken hvilte det imidlertid "(...) a certain envy (...) as the EU appeared ready to take on the leadership role it had struggled for so long" (Andresen 1998: 25). Etter EUs forslag myknet derfor USA sin steile motstand mot differensiering:

The US, formerly very strong opposed to alternatives to a flat-rate approach, even suggested including the table with the differentiated reduction-targets as a proposal for the protocol "to have a full range of options" (ENB 1997a).

Dette endret fokuset på debatten om differensiering. Fra å ha diskutert hvorvidt differensiering av reduksjonsmål var en mulighet, kunne man nå gå over til å diskutere *hvordan* en differensiering skulle kunne gjennomføres (ibid).

USAs endrede holdning til differensiering var i tråd med deres generelle holdning under forhandlingene. USA gikk inn for maksimum fleksibilitet, som bekreftet av Tim Wirth under COP 2. Dette bekreftet de også under AGBM 6, da de presenterte sin forhandlingstekst om mekanismer for gjennomføring. Denne inkluderte en nærmere redegjørelse av hva USA hadde ment med maksimum fleksibilitet under COP 2. De gikk inn for reduksjonsmål innenfor budsjettperioder, noe som gjorde det mulig å låne eller overføre utslipp mellom land. Dessuten skulle utslippene kunne tildeles private aktører, noe som gjorde det mulig for private aktører å delta i et system for utveksling av utslipp mellom ulike aktører. Systemet de skisserte var kvotehandel. Prinsippene i kvotehandel var allerede luftet under tidligere forhandlinger, men hadde ennå ikke blitt presentert utførlig av en større aktør (Grubb 1999: 91).

Forslaget fikk umiddelbar støtte fra resten av JUSSCANNZ-landene, som i likhet med USA gikk inn for maksimum fleksibilitet. Men utover dette var skepsisen til kvotehandel betydelig. Flere uttrykte frykt for at kvotehandel ville føre til at aktører fikk en moralsk rett til å slippe ut klimagasser, men for enkelte land var dette et argument det var vanskelig å forsvare i lengden:

In the OECD, this concern did not go far beyond bar-room rhetoric and denunciations in the press. Every country was emitting and would continue to emit greenhouse gases at some level (...). It was hard to argue that making targets tradable necessarily makes them immortal (Grubb 1999: 92).

Andre argumenterte med at det var for lite tid igjen til å forhandle frem et gjennomførbart system for kvotehandel. Men det var heller ikke USAs mål. De ønsket kun at grunnideen for kvotehandel skulle inkluderes i Kyoto-protokollen. Hvordan det skulle gjennomføres i praksis kunne utsettes til senere forhandlinger.

En tredje innvending, som skulle bli gjentatt flere ganger av EU, gikk ut på at en mekanisme for gjennomføring basert på kvotehandel ville kunne fungere som en vei utenom reell handling for store utslippere. Russlands utslipp hadde falt dramatisk siden 1990, og dersom utslippene forble lave, ville de få et stort overskudd av utslippskvoter som de kunne selge billig på et utslippsmarked, såkalt *hot air*. EU valgte imidlertid å holde en lav profil i spørsmålet om kvotehandel under AGBM 6 på grunn av intern uenighet om dette (Grubb 1999: 92-93).

G77/KINA var generelt lite synlige i den gryende debatten om kvotehandel, men stilte seg bak EU i deres kritikk. Deres skepsis til kvotehandel hvilte dessuten på en innvending mot de moralske premissene for kvotehandel:

(...) trading is premised on the the right to the 'property' being traded. An emission trading is premised on the unused 'right' to pollute. The question of 'ownership' of that property or property rights has to be settled first. It is the atmosphere that is the common property (...)" (Mwandosya 2000: 38).

Utover dette ble G77/Kinas krefter brukt til å motarbeide et forslag fra EU som gikk ut på å opprette et annex x for land som skulle påta seg nye forpliktelser og derfor reduksjonsmål under Kyoto-protokollen⁴⁶.

Resultatet av møtet beskrives som verken en suksess eller en skuffelse av ENB. Når det gjaldt forhandlingsgruppene arbeid klarte de å samkjøre enkelte overlappende forslag, men de klarte ikke å eliminere forslag, snarere kun å sortere dem. Når det gjaldt grunnleggende konsepter var uenigheten mellom aktørene derfor fremdeles fundamental (ENB 1997a).

6.2.3. AGBM 7

Fristen for å sende inn forslag til en protokolltekst hadde nå utløpt, noe som betydde at forhandlingene kunne intensiveres og at aktørene begynte å forhandle om konkrete tekster fremfor å gå inn i generelle debatter. Formann Estrada hadde fått tillit av AGBM 6 til å samle alle innkomne forslag i en ny forhandlingstekst, og til å ekskludere forslag som han vurderte som politisk sett dødfødte eller som lå utenfor mandatet⁴⁷:

With an incisive and sometimes ruthless eye to the little time remaining, the Secretariat worked with the Chairman to organize and whittle down the proposals into a chairman's proposed text, that emerged with 22 pages of text plus three short annexes (Grubb 1999: 64).

Dette dokumentet utgjorde grunnlaget for forhandlingene under AGBM 7 og 8, og førte frem til utkastet til en protokoll som ble presentert i Kyoto.

Da møtet begynte, opprettet Estrada igjen flere uoffisielle forhandlingsgrupper som skulle forhandle over teksten. Blant disse ble det opprettet en egen gruppe for reduksjonsmål som

⁴⁶ Siden annex I hadde blitt opprettet under Klimakonvensjonen hadde OECD fått flere nye medlemmer, som Mexico og Sør Korea. Disse ville ikke måtte påta seg nye forpliktelser dersom man fortsatte å operere med annex I under Kyoto protokollen. Ved å opprette et annex x som inkluderte OECDs nye medlemsland ville også disse måtte påta seg nye forpliktelser. Spørsmålet om annex x hadde blitt tatt opp allerede under AGBM 5, men den gang hadde Estrada ment at dette var et spørsmål som måtte tas opp internt i OECD (ENB 1996c). Denne gangen var forslaget en del av EUs protokollforslag, og måtte derfor behandles av AGBM.

⁴⁷ Blant forslagene som ble utelatt fra denne teksten var et brasiliansk forslag om et grønt utviklingsfond. Dette forslaget skulle siden komme tilbake til forhandlingene som "the Kyoto surprise".

møttes en rekke ganger under AGBM 7 for å lage en konsolidert tekst som foruten reduksjonsmål også skulle omhandle fleksible mekanismer.

EU var fremdeles den eneste store OECD-aktøren som hadde presentert et konkret forslag til størrelse og timing på reduksjonsmål, og forble det også gjennom AGBM 7. Dette lammet forhandlingene om reduksjonsmål fordi aktørene ikke hadde flere konkrete posisjoner å ta utgangspunkt i. Forhandlingene om selve størrelsen på reduksjonsmålet var ventet å bli gjenstand for intens kjøpslåing mellom aktørene, men før alle posisjoner var lagt på bordet var det lite å kjøpslå om. Forhandlingene stagnerte derfor ved de samme argumentene om igjen.

Gruppen som skulle debattere reduksjonsmål og mekanismer for gjennomføring, fokuserte derfor istedenfor på hvilke gasser som skulle inkluderes i protokollen, når reduksjonsmålet skulle oppfylles, differensiering og de fleksible mekanismene kvotehandel og felles gjennomføring (ENB 1997b). Men den manglende viljen til å røpe posisjoner, i kombinasjon med de sterke sakskoblingene mellom ulike temaer, førte til få reelle fremskritt. Innledningen som ble skrevet til forhandlingsteksten som kom ut av møtet, indikerer den forsiktigheten som preget aktørene på dette stadiet. Den slår fast at:

(...) in the view of many delegations there are some very important inter-linkages between the different elements of the text and inclusion of proposals in any section of the text does not prejudice consideration of those interlinkages (ENB 1997b).

Debattene i gruppen som forhandlet om reduksjonsmål og mekanismer for gjennomføring ble dominert av motsetningene mellom USA og EU i flere sentrale spørsmål. Dette førte til at gruppen fungerte som en arena for utveksling av synspunkter, men uten å komme nærmere konsensus: ”Egentlige forsøk på å skape fellesløsninger som kan oppnå tilstrekkelig politisk aksept fant ikke sted, og landene sikret seg i stedet at møtets forhandlingstekster avspeiler deres klimaposisjoner” (Ringius 1997).

Enkelte forsøk på å bringe forhandlingene videre fant imidlertid sted. EU hadde allerede under forrige AGBM ytret sin motstand mot kvotehandel, men på grunn av intern uenighet i dette spørsmålet hadde de den gang holdt en relativt lav profil i dette spørsmålet. I mellomtiden hadde EU møttes for å konsolidere sin posisjon om kvotehandel, og profiterte på dette under AGBM 7:

(...) the EU managed to turn this to its advantage when it indicated that its attitude to emissions trading would be contingent upon the strength of commitments offered by other countries. This further intensified pressure particularly on Japan and the United States to come forward with specific numbers (Grubb 1999: 59).

Ved å åpent koble spørsmålet om størrelsen på reduksjonsmål og aksepten for fleksible mekanismer presset EU andre land til lignende innrømmelser. I en fase der aktørene var avventende i forhold til andre lands posisjoner var det avgjørende at noen gikk foran og åpent stilte krav. Dette gjorde det enklere for andre å følge etter.

Ettersom verken USA eller Japan fremdeles hadde lagt frem sine forslag til reduksjonsmål var det imidlertid begrenset hvor langt man kunne nå i løpet av AGBM 7. Men både USA og Japan ga uttrykk for at de mente EUs forslag om 15% reduksjon av utslipp fra 1990-nivå innen 2010 var uakseptabelt: ”Resultatene fra AGBM 7 kan imidlertid tolkes dithen at et 2010-reduksjonsmål et sted mellom 5 og 10 % (referanseår 1990) vil fungere som et brukbart kompromiss” (Ringius 1997). Dette ville imidlertid avhenge av hvilke mekanismer for gjennomføring som ville bli valgt, samt hvorvidt man ville ende på et flatt eller differensiert reduksjonsmål. I sistnevnte spørsmål kom man ikke nærmere et svar under AGBM 7. EU gikk fremdeles inn for et flatt reduksjonsmål, og ble i hovedsak støttet av USA i dette spørsmålet, på tross av at USA hadde myknet noe under AGBM 6:

En viktig grunn til at USA fortsatt er motstander av differensiering er at en ikke-differensiert avtale vil være billigere for USA enn en differensiert avtale, uansett hvilken rettferdighetsindikator en slik avtale baseres på (Ringius 1997).

USA åpnet imidlertid for at flere land kunne gå sammen i ”bobler”, som EU, og differensiere internt. Gruppen som arbeidet med reduksjonsmål og fleksible mekanismer måtte derfor rapportere tilbake til plenum:

(...) as yet no consensus has been reached on QUELROs and Parties recognize that when consensus on the establishment and nature of QUELROs is reached, further consolidation and amendment of the text will be required (ENB 1997b).

I debattene om reduksjonsmål og fleksible mekanismer var G77/Kina fremdeles tilbakeholdne. Dette hadde flere årsaker. På dette stadiet av prosessen var det mye bilateral kontakt mellom OECD-land i disse spørsmålene, noe som førte til at G77/Kina falt fra under store deler av

debatten (Grubb 1999: 94). Videre hadde G77/Kina vanskeligheter med å formulere felles posisjon i mange saker, noe som av enkelte ble tilskrevet det nye lederskapet i G77/Kina. Deres svake posisjon i forhandlingene beskrives i ENB (1997b) som delvis et resultat av Tanzanias lederskap i G77/Kina, som kjørte knallhardt på at ingen posisjoner ble inntatt dersom minst et land var uenige:

This principle stems from what has been described as a "false sense of brotherhood" denied by an unwavering opposition to the OECD. Whoever manipulates that opposition effectively tends to win out within the group (ibid).

Utviklingslandenes tilsynelatende sterke felles livsverden viste seg å ikke deles av alle aktørene, og resultatet var et svakere G77/Kina i forhandlingene.

G77/Kinas svake posisjon resulterte i en generelt lite offensiv holdning under forhandlingene. Men enkelte land innenfor gruppen markerte seg. Brasil hadde i forkant av AGBM 7 foreslått en differensiering av ansvar for klimaproblemet basert på hvert enkelt lands akkumulerte bidrag av CO² til oppvarmingen i atmosfæren fra et gitt tidspunkt. Byrden mellom industriland skulle fordeles innenfor det samlede bidraget til industrilandene (Ringius 1997). I tillegg til å foreslå en differensieringsnøkkel foreslo de å opprette et "Clean Development Fund" som skulle få inntektene sine fra bøtelegging av industriland som ikke oppfylte forpliktelsene sine. Det brasilianske forslaget var basert på en pliktetisk argumentasjon og var således en videreføring av den linjen utviklingsland hadde holdt seg til under forhandlingene ellers. Det vektla den *skylden* industrilandene hadde hatt for å forårsake problemet og ønsket å distribuere kostnadene knyttet til å "rydde opp" i forhold til graden av skyld (Jansen m.fl. 2001). Det var første gang et utviklingsland hadde foreslått en differensieringsnøkkel for reduksjonsmål. Det ble imidlertid regnet som lite sannsynlig at forslaget skulle få gjennomslag, ettersom det så ut til at tiden som gjensto av forhandlingene ikke ville strekke til for forhandlinger om en differensieringsnøkkel (Ringius 1997). Forslaget ble derfor ikke inkludert i Estradas forhandlingsdokument.

AGBM 7 representerte samlet sett liten fremgang i klimaforhandlingene:

De reelle forhandlingene er (...) utsatt til AGBM 8 i oktober og Kyoto-toppmøtet i desember. En løsning av de mange viktige utestående spørsmålene vil avhenge av større politisk vilje i industrilandene utenfor EU og mer effektive forhandlinger i de siste måneder før Kyoto (Ringius 1997).

Generelt kan man si at det mest positive som kom ut av møtet var at EU og USA nærmet seg hverandre. EU hadde innsett at den eneste måten å få gjennomslag for et høyere reduksjonsmål var å åpne for fleksible mekanismer. Og USA forsto at de måtte nærme seg EU, dersom man skulle få til en avtale i Kyoto.

6.2.4. AGBM 8

Japan opplevde som vert for COP 3 i Kyoto et ekstra press på seg til å utøve lederskap for å bidra til en vellykket klimaavtale. Grunnet interne stridigheter kunne de imidlertid ikke presentere sitt reduksjonsmål før to uker i forkant av AGBM 8 (Mwandosya 2000: 41). De foreslo da 5% nedgang i samlede utslipp av 1990-nivå innen tidsrommet 2008-2012 for industriland, forutsatt at protokollen ville åpne for fleksible mekanismer. De åpnet dessuten for en viss differensiering mellom land, avhengig av økonomiske og sosiale faktorer som energieffektivitet og befolkningsvekst.

USA fulgte etter på åpningskvelden av AGBM 8 da Bill Clinton, USAs president, presenterte USAs posisjon. USA gikk inn for å returnere til 1990-nivå innen perioden 2008-2010, og forutsatte at dette skulle gjennomføres ved hjelp av fleksible mekanismer. Videre gikk USA inn for det de kalte “meningsfull deltakelse” fra sentrale utviklingsland: ”The US will not assume binding obligations unless key developing countries meaningfully participate” (ENB 1997c). Dette hadde vært en holdning fra USA gjennom hele forhandlingsprosessen så langt, men hadde nå blitt forsterket gjennom den såkalte “Byrd-Hagel-resolusjonen” som hadde blitt vedtatt av det amerikanske senatet. Denne krevde en meningsfull deltagelse av utviklingsland i en klimaprotokoll for at USA skulle ratifisere (Andresen 1998: 26). De ville med andre ord ikke ratifisere en klimaavtale som ikke ga utviklingsland forpliktelser.

Da forhandlingene i AGBM 8 skulle begynne, hadde man dermed en ny situasjon: alle de store OECD-aktørene hadde presentert sine forslag til reduksjonsmål. Dette tillot forhandlingene å tre inn i en ny fase, som i større grad enn tidligere kunne preges av en søken etter *kompromisser*. Men det viste seg å være vanskelig for aktørene å endre strategi og innstilling i siste øyeblikk: “The long-awaited entrance of the US emissions target proposals did not distract other players from previously rehearsed opening bids on targets and formulas for quantified emissions limits and reductions” (ENB 1997c).

AGBM 8 åpnet med at alle de store aktørene presenterte sine posisjoner i spørsmålet om størrelsen på reduksjonsmål samt enkelte andre temaer. Deretter fulgte forhandlinger både i

plenum og i uformelle forhandlingsgrupper over en konsolidert forhandlingstekst forberedt av Estrada. Etter en uke med forhandlinger kunne lederne for de ulike gruppene rapportere om liten fremgang i spørsmålet om reduksjonsmål og tilhørende mekanismer for gjennomføring. Antallet forslag vedrørende reduksjonsmål hadde blitt færre, men det var fremdeles ingen konsensus når det gjaldt spørsmålet om hvilket reduksjonsmål man skulle legge seg på, innenfor hvilket tidsrom, hvorvidt et reduksjonsmål skulle differensieres og hvilke kriterier en eventuell differensiering skulle følge. Også tekstene om kvotehandel og felles gjennomføring var fremdeles "completely bracketed" (ENB 1997c). EU presset fortsatt JUSSCANNZ-landene ved å koble bruken av kvotehandel opp mot et ambisiøst reduksjonsmål, mens G77/Kina uttrykte generell motstand mot kvotehandel. I spørsmålet om felles gjennomføring var det en tilsynelatende tilnærming mellom industrilandene, men G77-land/Kina var imot enhver mekanisme som ville tillate felles gjennomføring mellom industriland og utviklingsland.

På tross av at aktørene under AGBM 8 hadde mulighetene til å nærme seg hverandre og søke konsensus eller kompromisser i sentrale spørsmål, viste aktørene liten vilje til å gå i dialog med hverandre og avsløre hva de var villige til å gi for å få i stand en avtale. Istedenfor ser det ut som om aktørene valgte å satse høyt på at man skulle nå enighet i Kyoto, og de brukte derfor heller det siste AGBM-møtet til å ytterligere klargjøre egne posisjoner:

Parties had (...) chosen to preserve and not move beyond their negotiating positions. That meant that important elements still remained unsolved by the Group, including agreement on (...) differentiation (UNFCCC 1997b).

6.2.5. Konklusjon AGBM 5-8: Fra argumentasjon under usikre betingelser til befestede posisjoner

Hva var statusen til forhandlingene etter siste AGBM før de endelige forhandlingene skulle starte i Kyoto?

Det var fremdeles mange uavklarte spørsmål før den siste og avgjørende runden av forhandlingene i Kyoto. Når det gjaldt spørsmålene om reduksjonsmål og mekanismer for gjennomføring, var dette blant de største utfordringene for aktørene som gjensto. De siste AGBM-forhandlingene hadde ikke blitt brukt til å søke enighet mellom aktørene, men til å markere egne posisjoner. Eventuelle forsøk på en tilnærming mellom aktørene hadde derfor ikke gitt nevneverdige resultater i form av endrede preferanser, noe som tyder på at aktørene i denne fasen ikke var villige til å inngå i argumentasjon, men forsøkte å bruke denne siste muligheten til

å få igjennom egne preferanser. Dette resulterte i at konfliktlinjene som hele tiden hadde vært til stede nå var blitt enda sterkere. Dette var særlig tydelig i konflikten om størrelsen på reduksjonsmålene, som spriket mellom USAs ønske om en stabilisering av utslipp på 1990-nivå innen perioden 2008-2012 og EUs ønske om 15% reduksjon av utslipp fra 1990-nivå innen 2010. I spørsmålet om differensiering sto de små JUSSCANNZ-landene isolerte, men utover dette så det ut til at det var en tilnærming mellom aktørene i spørsmålene om fleksibilitet. De fleksible mekanismene kvotehandel og felles gjennomføring hadde fått økt oppslutning blant industrilandene, men utviklingslandene var fremdeles negative til kvotehandel og felles gjennomføring mellom industriland og utviklingsland. Videre var det fremdeles stor uenighet om hvordan de fleksible mekanismene skulle implementeres.

Tabell 6.1.: *Sentrale aktørers preferanser for COP 3-forhandlingene i Kyoto.*

Sentrale spørsmål: Land/koalisjon:	Reduksjonsmål*	Holdning til differensiering	Mekanismer for gjennomføring
USA	Stabilisering innen perioden 2008-2012.	Negative, ønsket et flatt reduksjonsmål.	Gikk inn for fleksibilitet gjennom kvotehandel, felles gjennomføring og frivillige avtaler.
Japan	-5% innen perioden 2008-2012.	Negative, men åpnet for differensiering på bakgrunn av økonomiske og sosiale faktorer.	Gikk inn for fleksibilitet gjennom kvotehandel og felles gjennomføring.
Resten av JUSSCANNZ-gruppen	Ulike reduksjonsmål, fra stabilisering til reduksjon på 10-15% innen 2010.	Positive, ønsket differensiering på bakgrunn av spesifikke kriterier.	Gikk inn for fleksibilitet gjennom kvotehandel og felles gjennomføring.
EU	-15% innen 2010.	Negative, ønsket et flatt reduksjonsmål, men med mulighet for intern byrdefordeling for EU.	Gikk hovedsaklig inn for interne tiltak og virkemidler, men også felles gjennomføring.
G77/KINA	-15% innen 2010.	Nøytrale.	Gikk i hovedsak inn for interne tiltak og virkemidler.

*Alle reduksjonsmål tar utgangspunkt i 1990-nivå.

Hva slags samhandling hadde preget AGBM-forhandlingene mellom COP 2 i Geneve og COP 3 i Kyoto? Og under hvilke forhold fant disse formene for samhandling sted?

Perioden var i begynnelsen preget av at aktørene ennå ikke hadde formulert nasjonale posisjoner, og at aktørene derfor handlet under en form for usikkerhet. Usikkerheten rettet seg både mot egne og andres posisjoner, og forholdene la dermed til rette for argumentasjon mellom aktørene (Risse 2000: 19). For forhandlingene innen AGBM førte usikkerheten til at aktørene debatterte i generelle former som et siste forsøk på å legge til rette for optimale løsninger da de fremdeles argumenterte i henhold til normer og legitime referansepunkter, noe man kunne se både i debattene om differensiering av reduksjonsmålet og i debatten om kvotehandel. Men selv om begge disse debattene inneholdt elementer som kunne tyde på argumentasjon, kan man spørre seg hvorvidt de var uttrykk for aktørenes ønske om begrunnet konsensus eller egne interesser.

Dersom en i debatten om differensiering av reduksjonsmål ser ”bak” den generelle argumentasjonen og spør *hvem* som støttet differensiering, vil man finne at disse aktørene var vel så mye drevet av egeninteresser som av et ønske om å få gjennomslag for det bedre argument. Det var landene som ville tjene mest på en differensiering av reduksjonsmålet som støttet det⁴⁸. Resultatet var at aktørene som gikk inn for differensiering sto samlet bak det generelle kravet om differensiering og de normative begrunnelsene for dette, men presenterte ulike kriterier for hvordan en differensiering av reduksjonsmålet skulle gjennomføres:

(...) every country that supported differentiation had a different idea of how it should be calculated (...)
Almost the only common theme was that each country proposed indicators that would be most beneficial to itself (Grubb 1999: 85).

Men heller ikke tilhengere av et *flatt* reduksjonsmål kunne påberope seg upartiskhet i dette spørsmålet. USA er et godt eksempel på hvordan egeninteresse drev dem til å gå inn for et flatt reduksjonsmål. Som den største utslipperen av klimagasser, med mulighet til å gjennomføre relativt billige tiltak, ville de sannsynligvis motta et krav om å påta seg det høyeste reduksjonsmålet ved en differensiering. Et flatt reduksjonsmål ville derimot sannsynligvis nærme seg minste felles multiplum, noe som ville la dem slippe billigere unna.

Forskjellen mellom tilhengere og motstandere av differensiering var imidlertid at mens tilhengere begrunnet sine posisjoner ved å vise til normative argumenter, som ”equity”, begrunnet motstandere sin skespsis ved å vise til manglende politisk gjennomførbarhet:

⁴⁸ Norge er et godt eksempel i denne sammenheng. På grunn av en allerede energieffektiv politikk ville et ambisiøst reduksjonsmål være kostbart å gjennomføre. Derfor gikk Norge inn for fleksibilitet både når det gjaldt reduksjonsmål og mekanismer for gjennomføring (Andresen 1998: 21).

The proponents of flat rate reductions did not necessarily argue that this principle would yield the fairest distribution of costs. For at least some parties, considerations of political feasibility seem to have been at least as important, one main argument being that bargaining over differentiated obligations would prove intractable and lead into prolonged deadlock (Jansen et.al 2001: 16).

Dette gjør det relevant å spørre om enkelte aktører på dette stadiet av forhandlingene var involvert i retoriske handlinger, eller det Elster (1991) kaller strategisk bruk av upartiske argumenter, på tross av at man også kan finne indikasjoner på argumentasjon. Strategisk bruk av upartiske argumenter betyr at: "[m]an erstatter ett normativt argument, basert på hva som er bra for en selv, med et annet, basert på hva som er bra for fellesskapet" (ibid: 10). Aktørene fremsetter et argument med et krav om gyldighet, men for at et argument skal være gyldig må det i følge Habermas være upartisk i sin virkelige form (se 2.4.1.). Elsters poeng er imidlertid at aktører kan forkle strategiske argumenter som upartiske ved å appellere til allmenninteressen, og at bruken av normative argumenter ikke nødvendigvis er styrt av upartiskhet, men av egeninteresse. Når tilhengere av differensiering argumenterer for dette ved å vise til allment aksepterte normer som "equity" samtidig som dette sammenfaller med deres egne interesser, betyr det ikke dermed at argumentet blir ugyldig. Det kan rett og slett bety at aktørene tror de har større mulighet for å få gjennomslag for sine argumenter på denne måten, ettersom det er lavere aksept for å stå frem med krav basert på ren egeninteresse i forhandlinger (Elster 1991: 17). Aktørene er med andre ord ikke enighetsorientert (Eriksen og Weigård 1999: 62), og man var således vitne til kun *svak* argumentasjon i debatten om differensiering av reduksjonsmål.

Også i debattene om fleksible mekanismer kunne man være vitne til samhandling som var preget av retorikk. Aktørene gjentok sine egne argumenter uten å være forberedt på å endre *egne* preferanser, og argumentasjonen var derfor et uttrykk for retoriske handlinger (Risse 2000). Dette kan imidlertid skyldes aktørenes manglende felles livsverden, som man hadde vært vitne til også under tidligere forhandlinger. Aktørene var ikke i stand til å overskride uenigheter ved å vise til forslags opphav eller normative grunnlag fordi de hadde grunnleggende ulike fortolkninger av normer og prinsipper som skulle legges til grunn for forhandlingene og utfallet. Debattene var derfor preget av liten fremgang drevet av argumentasjon, men ble først åpnet for mulige løsninger da enkelte aktører, som EU, presenterte sakskoblinger mellom ulike forhandlingsfelter.

Etter hvert som aktørene leverte inn tekstlige forslag og presenterte egne posisjoner, ble også samhandlingen mellom aktørene endret fordi den i større grad ble rettet mot rent distributive aspekter ved en klimaavtale. Forhandlingene gikk inn i den siste fasen som regnes som "(...) the actual bargaining phase of the negotiations, where horse-trading, package deals and other bargaining tools are expected to be employed" (Risse og Müller 2001: 14). Jo mer håndfaste og konkrete forslag aktørene kunne ta stilling til, jo mer ble det lagt til rette for kjøpslåing mellom aktørene. Kjøpslåing handler om informasjonsutveksling med et mål om å få gjennomslag for egne preferanser (Risse 2000: 8), noe man i stadig større grad ble vitne til ettersom forhandlingene nærmet seg COP 3. Ved å utveksle informasjon om preferanser kunne aktørene danne seg et bilde av hvor stort forhandlingsrommet⁴⁹ var, og hvilke muligheter for en avtale som lå innenfor dette: "Once the bargaining space is located, the problem is to find a precise point of agreement" (Hopman 1996: 72).

Samlet kunne man altså se en utvikling i løpet av denne perioden der samhandlingen beveget seg fra å være preget av usikkerhet og som en følge av det argumentasjon, om enn i svak form, til å bli stadig mer preget av kjøpslåing etter hvert som forhandlingene i større grad ble konkretisert og preferanser ble gjort kjent.

Endringen i samhandlingen skjedde med andre ord i takt med endringen av strukturene som definerte rammene for forhandlingene. Etter hvert som aktørene ble presset til å levere inn tekstlige forslag og siden drive en prosess der de eliminerte og konsoliderte forslagene, ble den innholdsmessige institusjonaliseringen styrket gjennom stadig klarere mandater og avgrensede saksområder. Men samtidig var aktørenes livsverden splittet i synet på hvilke normer som skulle ligge til grunn for begrunnelsene for de fremtidige beslutningene. Resultatet var en søken etter kompromisser heller enn begrunnet konsensus ettersom aktørenes fokus ble rettet mot å prøve ut ulike løsninger. Dette skyldtes også at tiden til å søke konsensus om det normative grunnlaget for beslutningene ikke strakk til lenger. Dette ble synligere ettersom ulike spørsmål i stadig større grad ble satt opp mot hverandre, som EUs kobling mellom kvotehandling og størrelsen på reduksjonsmålet. På tross av EUs gjentatte kritikk av mekanismen valgte de å "ofre" denne for å sikre et høyt reduksjonsmål i avtaleteksten. Dette er et typisk eksempel på kjøpslåing.

Men samtidig som man kunne se en styrking av den innholdsmessige institusjonaliseringen av forhandlingene, ble den handlingsregulerende institusjonaliseringen svakere. Flere aktørers

⁴⁹ Definisjon forhandlingsrom: "(...) within which mutually acceptable agreements can be reached" (Hopman 1996: 72).

adgang til forhandlingene ble svekket, noe som samvarierte med en svakere grad av likeverd mellom aktørene. Stadig større bruk av uformelle forhandlingsfora og bi-/multilaterale konsultasjoner mellom aktører førte til at særlig mindre utviklingsland falt utenfor. Mange av disse var ènmanns-delegasjoner:

As such, it is not possible for them to follow the numerous meetings and consultations going on at the same time during subsidiary bodies meetings and during Conferences of the Parties. Although formal meetings have been restricted to two at any one time, numerous contacts groups and informal consultations were, and continue to be, part and parcel of the negotiating process (Mwandosya 2000: 28).

De reelle forhandlingene hadde i større grad blitt flyttet over til uformelle fora, og ettersom disse aktørenes mulighet til å påvirke forhandlingene ble svekket, ble også deres adgang til å fatte beslutninger mindre. Men til syvende og sist skulle beslutningene vedtas ved konsensus i plenum, og innen den tid ville det være nødvendig å få alles tilslutning for å kunne fatte vedtak.

Behovet for utviklingslandenes deltakelse i forhandlingene skulle bli illustrert i den utfordringen det ble å få utviklingslandenes tilslutning til de fleksible mekanismene for gjennomføring. Utviklingslandene hadde følt seg skjøvet ut på sidelinjen i disse spørsmålene (Grubb 1999: 94), samtidig som USA hadde fremmet et forslag for å sikre at utviklingsland skulle påta seg nye forpliktelser under Kyoto-protokollen, noe som førte til en økt polarisering mellom industriland og utviklingsland i denne siste og avgjørende fasen:

(...) det var en ulykkelig utvikling at det amerikanske senatet sommeren -97 vedtok Byrd-Hagel-resolusjonen som innebar at USA ikke kunne gjøre forpliktelser om ikke u-landene gjorde det tilsvarende. (...) Og det var altså et punkt som etter min oppfatning bidro til å radikaliserer u-landsgruppen (...) (Kjellen [intervju]).

Forhandlingene sto derfor overfor store utfordringer i Kyoto, og det var lite som tydet på at man ville få igjennom en sterk klimaprotokoll i Kyoto: "Thus, expectations prior to Kyoto were extremely modest" (Andresen og Agrawala 2002: 47).

6.3. COP 3: Kulminasjonen av tre års forhandlinger

Den tredje partskonferansen til Klimakonvensjonen, COP 3, møttes i Kyoto 1. desember 1997. Konferansen var den største og mest profilerte klimakonferansen hittil og samlet over 10 000 deltakere som i tillegg til de offentlige delegasjonene inkluderte NGOer og media.

Foruten spørsmålet om interne mål og virkemidler gjensto spørsmålet om nivået på reduksjonsmålet industriland skulle påta seg under protokollen, hvorvidt og eventuelt hvordan dette skulle differensieres, samt hvilke mekanismer for gjennomføring protokollen skulle åpne for. I tillegg hadde spørsmålet om hvilke land som skulle påta seg forpliktelser under protokollen blitt aktuelt igjen, først gjennom EUs forslag om å opprette et annex x og siden på grunn av at det amerikanske senatet hadde vedtatt Byrd-Hagel-resolusjonen som krevde forpliktelser også for utviklingsland.⁵⁰

Som et siste forsøk på å oppnå enighet om enkelte temaer før forhandlingene begynte i Kyoto ble AGBM 8 samlet til et ekstraordinært møte før COP 3. Blant temaene var differensiering av reduksjonsmål og i den forbindelse et nytt forslag fra Russland. De foreslo å opprette en stor ”boble” som skulle sette tak for industrilandenenes samlede utslipp, men at landene innenfor denne kunne ha ulike reduksjonsmål (ENB 1997d)⁵¹. Forslaget var i praksis en utvidelse av EUs bobletilnærming til å gjelde for alle industriland, og ble derfor kalt ”den store boblen”. Men utover dette var det liten fremgang å spore under dette siste møtet før finalen i Kyoto: ”(...) delegates stuck fast to their established negotiating positions” (ENB 1997k).

6.3.1. Organisering av forhandlingene

Forhandlingene i Kyoto fant sted i plenum så vel som i forhandlingsgrupper og uformelle grupper, i tillegg til at det ble utført konsultasjoner. Aktørene tok utgangspunkt i de tekstlige utkastene til artikler til protokollen og forsøkte å finne løsninger alle kunne enes om. Forhandlingsgruppene rapporterte så jevnlig tilbake til plenum. Mens første del av forhandlingene var forbeholdt embetsmenn, ankom ministrene under andre halvdel av forhandlingsrunden: ”(...) the purpose of the high-level segment (...) was to promote decision making” (UNFCCC 1997c). Planen var at mindre saker skulle være ferdig forhandlet i løpet av den første uken slik at det kun var sentrale spørsmål som gjensto til ministrene, men:

(...) kompleksiteten bidro til at forhandlingene på embetsmannsnivå gikk tregt og behovet for politiske beslutningstakere som kunne skjære gjennom flere punkter på en gang økte (...) Selv om åpningstalene til

⁵⁰ Knyttet til utfordringene aktørene fremdeles sto ovenfor før starten av COP 3 i Kyoto var også spørsmålet om hvilke gasser som skulle inkluderes i protokollen samt hvorvidt man skulle åpne for såkalte sluk i skog. I likhet med spørsmålene om differensiering og mekanismer for gjennomføring var dette temaer med nære forbindelser til hvor store kvantitative forpliktelser landene ville påta seg i protokollen. Sakskoblinger mellom disse forhandlingene var derfor utbredt. Jeg vil imidlertid ikke fokusere på forhandlingene om antall gasser som skulle inkluderes i protokollen og bruken av sluk i skog.

⁵¹ Denne muligheten ble luftet allerede under AGBM 2, da en rekke JUSSCANNZ-land i tillegg til Russland foreslo at land kunne grupperes etter regionale eller sosioøkonomiske kriterier og dele forpliktelser seg imellom (ENB 1995c).

de politiske utsendingene 8.12 og 9.12 i all hovedsak var en gjentakelse av tidligere posisjoner, førte deres ankomst til en ny dynamikk i forhandlingene (Tangen 1998: 9).

Det økte presset på aktørene på grunn av den knappe tiden som gjensto førte imidlertid til at større deler av forhandlingene skjedde utenfor de formelle kanalene i Kyoto: "The high-level segment would be marked by a series of intensive informal consultations as well as a general debate in plenum" (UNFCCC 1997c). Konsultasjoner og gruppemøter fant sted kontinuerlig, særlig mellom de store aktørene: "Throughout the negotiation process the EU, the US and Japan were in constant communication both within the precincts of the Kyoto International Conference Hall and by telephone" (ENB 1997k). Dette var et problem for mange utviklingsland som hadde små delegasjoner og derfor gikk glipp av mye fordi de ikke kunne favne om alle aktivitetene som fant sted samtidig.

6.3.2. Reduksjonsmål

Da forhandlingene om reduksjonsmål begynte i Kyoto hadde alle aktørene lagt kortene på bordet med hensyn til hvor høye reduksjonsmål de ville gå inn for. Forskjellene mellom aktørene var store, og sprikte fra USAs ønske om stabilisering på 1990-nivå til EUs ønske om 15% reduksjon i utslipp fra 1990-nivå innen 2010. Dessuten hadde aktørene fremdeles ikke blitt enige om hvorvidt protokollen skulle åpne for en differensiering av reduksjonsmålet, og i så fall hvilke kriterier som skulle følges. Det gjensto derfor harde forhandlinger før aktørene nådde konsensus i dette spørsmålet.

Hvilket nivå reduksjonsmålet skulle legges på ville avhenge av lengden på perioden reduksjonsmålet skulle oppfylles innen. Alle var enige om å bruke 1990 som utgangspunkt^{52,53}, men uenigheten om hvilke/-t år man skulle ha oppfylt sine forpliktelser innen, var betydelig. Mens USA og Japan gikk inn for en såkalt budsjettperiode (2008-2012) gikk EU og resten av JUSSCANNZ-landene inn for en oppfyllelse av reduksjonsmålet innen 2010. USA argumenterte for at en budsjettperiode ville åpne for mer fleksible målinger av utslipp, samt at målinger over en periode på flere år ville kontrollere for eventuelle fluktasjoner i vær og vind som kunne påvirke målene på utslipp. EU aksepterte dette argumentet under ministerforhandlingene i Tokyo før COP 3, mens utviklingslandene fremdeles var skeptiske da COP 3 begynte. Dette

⁵² 1990 var det året klimaforhandlingene formelt begynte, og det ble derfor sett på som rimelig å bruke dette som basisår for de utslippsforpliktelser industriland skulle påta seg. 1990 hadde dessuten blitt brukt som basisår i Klimakonvensjonen.

⁵³ 1990 var for mange EiT-land et spesielt år ettersom flere land hadde endret styresett året før, noe som hadde resultert i påfølgende nedbygging av industri. Dette betydde at flere av disse landene hadde kunstig lave utslipp i 1990, og det var derfor bred enighet om at disse landene kunne velge å bruke 1989 som basisår.

viste seg senere å skyldes de økonomiske undertonene begrepet ”budsjettperiode” hadde i denne sammenheng og berodde således på en semantisk misforståelse (Grubb 1999: 69). De aksepterte forslaget under COP 3, da perioden istedenfor ble kalt for ”forpliktelsesperiode”.

Med konsensus om hvilke år de kvantitative forpliktelsene skulle oppfylles innen, var det enklere å gå inn i forhandlinger om selve reduksjonsmålet. Men før aktørene kunne enes om størrelsen på reduksjonsmålet, måtte spørsmålet om differensiering avklares. EU og USA var i utgangspunktet enige; begge gikk inn for et flatt reduksjonsmål, støttet av utviklingslandene. JUSSCANNZ-landene sto derfor *alene* om å gå inn for en differensiering av reduksjonsmålet.

JUSSCANNZ-landene hadde argumentert for en differensiering av reduksjonsmålet siden forhandlingenes begynnelse, og begrunnet dette gjennom konsekvensetiske argumenter. Fra å argumentere for differensiering ved å vise til ”equity” og Klimakonvensjonens innledning som stadfester partenes felles, men differensierte ansvar, gikk de i stadig større grad over til å argumentere for differensiering ved å bruke begreper som effektivitet og fleksibilitet. Mot slutten av forhandlingene ble argumentasjonen mer rettet mot muligheten for en sterk avtale da de argumenterte for at et flatt reduksjonsmål kunne føre til at man endte med et svært lavt reduksjonsmål fordi det ikke ville forhandles over minste felles multiplum eller at en protokoll med et høyere reduksjonsmål ville bli full av smutthull (Grubb 1999: 84-85). Et differensiert reduksjonsmål ville således kunne føre til en mer effektiv avtale enn et flatt reduksjonsmål, ifølge JUSSCANNZ-landene.

Men JUSSCANNZ-landene var ikke en etablert koalisjon som opptrådte som en koordinert gruppe under forhandlingene. De var først og fremst en løst sammensatt gruppe aktører som utvekslet erfaringer og synspunkter under og mellom forhandlingene. I spørsmålet om differensiering støttet de hverandre i argumentasjonen *for* dette, men hvilke kriterier en differensiering skulle følge var JUSSCANNZ-landene fremdeles ikke enige om.

Den store overraskelsen på forhandlingenes første dag var at USA erklærte at de åpnet for å godta differensiering av reduksjonsmålet, og de fremmet samtidig et ønske om opprettelsen av en arbeidsgruppe som kunne arbeide videre med Russlands forslag om en stor boble (ENB 1997e). Dette gjorde at EU ble stående isolerte blant OECD-landene med sin motstand mot differensiering, noe de møtte økende kritikk for. Et eksempel er Canada, som på forhandlingenes andre dag gikk hardt ut mot EUs boble: ”A major problem inherent in the EU ”bubble” approach is its allowance for wide differentiation of targets within the EU, while

denying differentiation to others” (ENB 1997f). I korridorene ble det også lagt merke til den økte fiendtligheten mot EU i spørsmålet om differensiering og reduksjonsmål generelt:

Observers noted increasing efforts by the United States and others to attack the European Union’s position, particularly on QUELROs and the ”bubble”. The aggressive tone was joined in the corridors by comments that the EU could not sustain a 15 percent target where it not for large emissions reductions unmotivated by climate change concerns (ibid).⁵⁴

EU svarte på kritikken ved å kalle den for taktikkeri, og EUs miljøkommisær Ritt Bjerregaard mente at kritikken var ”completely unacceptable, a nonstarter, a misunderstanding of what the EU is” (Schröder 2002: 84). Men de valgte å ikke forsvare seg utover dette.

EUs reaksjon på USAs endrede holdning i spørsmålet om differensiering var preget av skepsis og spekulasjoner om hvorvidt det først og fremst var et forsøk på å unndra seg forpliktelser (Tangen 1998: 11). For å unngå at USA skulle slippe unna med et svakt reduksjonsmål ga EU derfor uttrykk for at de ikke ville godta å påta seg et høyere reduksjonsmål enn USA: ”(...) differentiation (...) must guarantee comparable commitments for major economies at least” (ENB 1997k). EUs posisjon ble dermed betinget av hvilke reduksjonsmål USA (og Japan) ville påta seg. Hensikten med å betinge posisjonen på denne måten var å presse USA til å gå med på et høyere reduksjonsmål, som var EUs primære fokus på dette stadiet av forhandlingene. Slik betinging utgjør en form for kjøpslåing ved at det ligger en implisitt trussel bak: dersom USA (og Japan) ikke tilbyr et høyt nok reduksjonsmål, vil EU ikke godta avtalen. Innspillet gjorde det imidlertid umulig for aktørene å fortsette forhandlingene på embetsmannsnivå, og forhandlingene ble derfor utsatt til ministrene ankom (Schröder 2002: 79). Men EUs innspill var også et signal om at de innså at de ville tape kampen for et flatt reduksjonsmål, og at de måtte åpne for en differensiering av reduksjonsmålet. De åpnet derfor for at også andre aktører enn EU kunne utgjøre ”bobler” som EU med intern differensiering (ENB 1997g).

Men det var ikke bare EU som tok i bruk virkemidler som betinging under forhandlingene: Også USA, Japan og enkelte andre gjorde det klart at ”(...) unless they were sure that flexible mechanisms would be allowed under the Protocol, they would not commit themselves to specific targets” (Mwandosya 2000: 64).

⁵⁴ Tysklands og Storbritannias utslipp hadde i 1996 sunket henholdsvis 10% og 5% under 1990-nivå, noe som for Tysklands del skyldtes innlemmelsen av Øst-Tyskland og for Englands del skyldtes ”the dash for gas” som fulgte privatiseringen av elektrisiteten. At EU kunne vise til et samlet utslippsnivå som lå 2,5% under 1990-nivå i 1996 skyldtes således ikke klimatiltak (Grubb 1999: 81).

Med EUs åpning for differensiering kunne forhandlingene fokusere på *hvordan* en differensiering skulle gjennomføres. Kriterier for differensiering ble diskutert, men uten hell. På dette tidspunktet gjensto det kun en knapp uke før protokollen skulle underskrives, og det var derfor for liten tid igjen til å utvikle rasjonelle differensieringskriterier (Grubb 1999: 86).

Forhandlingene om reduksjonsmål fortsatte i en egen forhandlingsgruppe som ble ledet av Estrada, som i tillegg til arbeidet i gruppen valgte å holde en-til-en konsultasjoner med de enkelte landene. Men de reelle forhandlingene om reduksjonsmål foregikk i denne perioden mellom de sentrale aktørene i klimaforhandlingene og Estrada:

(...) det var primært EU, USA, Japan og G77/Kina. De satt i det indre rommet og forhandlet, så det var der alle de viktige beslutningene ble tatt. Også når det gjaldt de tallmessige forpliktelsene drev Estrada en prosess for alle de andre landene som var der. Det var ikke akkurat det mest transparente som finnes i denne verden (Dovland [intervju]).

Det var opp til disse aktørene å bli enige om hvilket nivå man skulle legge det samlede reduksjonsmålet på, og de andre aktørene måtte avvente deres beslutninger. Det var med andre ord ikke lenger en åpen forhandlingssituasjon der alle aktørene, både de som ble berørt i større og mindre grad, fikk lik adgang til å delta i forhandlingene som likeverdige aktører med derav like store muligheter til å påvirke forhandlingsutfallet. Habermas' idealbetingelser om likeverd og lik adgang til forhandlingene var med andre ord ikke oppfylt, og betingelsene for argumentasjon ikke tilstede.

Forhandlingene mellom de sentrale partene utartet seg til et nett av betingete posisjoner som forsinket et utfall: EU presset på for et høyt reduksjonsmål ved å kreve tilsvarende reduksjonsmål for USA og Japan, samtidig som de holdt tilbake i spørsmålene om fleksible mekanismer inntil USA kunne gi dem et høyere reduksjonsmål. USA (og resten av JUSSCANNZ) ville imidlertid ikke gå ut med spesifikke reduksjonsmål før de visste at EU ville åpne for fleksible mekanismer, særlig kvotehandel (ENB 1997k).

Løsningen ble å bruke Russlands forslag om en stor boble som modell for differensiering fordi man på den måten kunne omgå det vanskelige spørsmålet om kriterier for differensiering:

Where differentiated targets had been based on complex formulae of social and economic criteria, the Big Bubble reduced differentiation to a purely political formulation and the negotiation process to something which, at times, had the appearance of a bargain basement auction (ENB 1997k).

Mens trioen EU, Japan og USA forhandlet i det indre rommet holdt Estrada kontakt med de andre industrilandene (Tangen 1998: 17). På denne måten kunne han i løpet av den siste uken skape seg et bilde av hva aktørene var villige til å gi i forhandlingene. Den 9. desember, en dag før forhandlingene var berammet til å avsluttes, presenterte Estrada et "take it or leave it-offer" i plenum (ENB 1997j). Dette var de reduksjonsmålene han mente ville være et realistisk utfall av forhandlingene, basert på hans bilde av aktørenes posisjoner. Disse tallene hadde han kommet frem til gjennom en kombinasjon av hva land selv hadde gått ut med om hva de var villige til å forplikte seg til og hva Estrada hadde tilbudt dem. Forslaget var basert på Russlands skisse for en "stor boble", og ga en samlet reduksjon på 5% fordelt som følger: Island +10%, Australia +5%, Norge +5%, New Zealand 0%, USA, Canada, Russland, Kroatia og Ukraina -5%, Japan -5,5%, og Sentral- og Østeuropeiske land, Sveits og EU -8% (Tangen 1998: 11).

Sett i lys av den prosessen som lå bak tallene, var det ikke overraskende at flere aktører indikerte at de ikke var klare til å påta seg de reduksjonsmålene som Estrada hadde presentert. Blant disse var Russland, som hadde fått en sentral plass i forhandlingenes siste fase gjennom rollen som en potensiell selger av billige kvoter ("hot air") ved kvotehandling. I likhet med flere andre EiT-land hadde deres utslipp sunket dramatisk siden 1990: i 1994 hadde CO²-utslippene sunket med cirka 30% siden 1990. Dette gjorde at de, om de fikk et lavt reduksjonsmål, ville ha et stort overskudd som kunne selges rimelig på et marked for utslippskvoter. Russland var klar over hvilket pressmiddel dette utgjorde i forhandlingene, og brukte det for alt det var verdt. I forhandlingene om reduksjonsmål viste de derfor ingen vilje til å forplikte seg til et høyere reduksjonsmål, og insisterte på lave forpliktelser:

Russerne bare ga klar beskjed om at det skulle være sånn og sånn, eller så reiste de hjem. Så da sitter vi igjen med en sånn situasjon at du må leve med noe som ikke er så bra som du skulle ønske. Det er livets realiteter (...) Det var ikke sånn at de sto på talerstolen og sa det, men det var det som lå under hånden. Det er helt klart. For jeg vet positivt at det tallet Estrada prøvde å selge til russerne var et helt annet enn den nullen de fikk. Det var ikke mulig (Dovland [intervju]).

Etttersom flere aktører ikke aksepterte de reduksjonsmålene Estrada hadde presentert, ble han tvunget til å utføre ytterligere konsultasjoner i tillegg til at det ble utført intense forhandlinger

innenfor og mellom ulike grupper (ENB 1997k). Den 10. desember informerte Estrada i plenum om utfallet av de uformelle konsultasjonene:

The collective emissions reduction target for Annex I countries had been increased from 5% to 6%, but these deeper commitments were conditional on the adoption of criteria in other areas yet to be finalized, which included: emissions trading; voluntary commitments; Annex I country commitments; joint implementation; advancing implementation of developing country commitments; the financial mechanism; the Clean Development Mechanism; compliance; entry into force; and Annex B on the distribution of commitments for Annex I countries (ENB 1997k).

Oppsummeringen illustrerer den kompleksiteten og gjensidige avhengigheten som fremdeles var mellom reduksjonsmål og andre deler av protokollen, særlig de fleksible mekanismene. Samme dag som forhandlingene formelt skulle avsluttes var aktørene fremdeles ikke enige om hvilke reduksjonsmål de skulle påta seg, og det var heller ikke konsensus om de fleksible mekanismene for gjennomføring. Forhandlinger fortsatte derfor natten igjennom til aktørene ble samlet i plenum på overtid den 11. desember.

Estrada kunne da presentere nye reduksjonsmål for de enkelte landene, som ble vedtatt. Disse ga: Island +10%, Australia +8%, New Zealand +1%, Norge, Russland og Ukraina 0%, Kroatia -5%, Canada, Japan, Polen og Ungarn -6%, USA -7% og EU, Sveits og resten av EiT-landene -8%.

De endelige reduksjonsmålene ble dermed til gjennom kjøpslåing takket være presset om å få igjennom en avtale, og var ikke utviklet på bakgrunn av begrunnede differensieringskriterier det var konsensus om. Ettersom det ikke var tid til å forhandle frem et rasjonelt grunnlag for differensiering i Kyoto, hadde det endt med at de enkelte landenes reduksjonsmål ble forhandlet frem uten indikatorer for differensiering: “(...) differentiation was agreed, in the final days, on a largely irrational basis, with limited analysis” (Grubb 1999: 86).

6.3.3. Fleksible mekanismer

Mens debatten om reduksjonsmål hadde vært drevet av et uttalt mål om tallfestede forpliktelser for industrilandene, hadde debattene om mekanismer for gjennomføring vært preget av større usikkerhet når det gjaldt utfallet av forhandlingene. Da aktørene møttes til siste forhandlingsrunde i Kyoto, visste man fremdeles ikke hvilken form utfallet av forhandlingene om fleksible mekanismer ville ha. Ulike alternativer lå på bordet, og tegnet opp flere mulige utfall: Gjennomføring basert på interne tiltak og virkemidler etter EUs modell, eller

gjennomføring basert på fleksible mekanismer etter JUSSCANNZ-landenes modell. Mest sannsynlig ville en kombinasjon av disse bli utfallet, men hvordan denne kombinasjonen ville se ut, var uklart. Stridens kjerne var kvotehandel, som åpnet for kjøp og salg av kvoter for utslipp mellom industrilandene. EU hadde i forkant av COP 3 gjort det klart at dersom kvotehandel skulle inkluderes, måtte det bli som et tillegg til interne tiltak og virkemidler, samt at det måtte følges av høyere reduksjonsmål. USA på sin side gjorde det klart at de ikke ville godta en protokoll uten kvotehandel (Holstmark og Hovi 1997: 1).

I tillegg til spørsmålet om kvotehandel måtte aktørene bli enige om hvordan mekanismen felles gjennomføring skulle inkluderes. Det sirkulerte forslag om felles gjennomføring mellom industriland og utviklingsland som lignet på forslagene fra COP 1, men dette var fremdeles et kontroversielt forslag. I tillegg til dette var det fremmet et forslag om felles gjennomføring mellom industriland, noe det i prinsippet var konsensus om. Spørsmålet om felles gjennomføring mellom industriland og utviklingsland var imidlertid en av JUSSCANNZ-landenes ”fanesaker”, og USA lette derfor etter mulige alternative veier til å inkludere dette i protokollen. Løsningen lå i det brasilianske forslaget om et grønt utviklingsfond som gjenoppsto som ’the Kyoto surprise’.

6.3.3.1. Kvotehandel

Ideen bak kvotehandel er å åpne et marked for kjøp og salg av utslippskvoter. Hver aktør på markedet er tillatt å slippe ut et visst nivå (en kvote) av klimagasser over en viss periode, og det vil være tillatt å handle med disse kvotene. Dersom en aktør slipper ut mindre enn det tillatelsen åpner for, kan vedkommende selge overskuddet til en aktør som vil slippe ut mer enn den opprinnelige kvoten åpner for.

Det var JUSSCANNZ-landene som var pådriverne bak kvotehandel. Mekanismen hadde blitt nevnt flere ganger i løpet av de tidlige forhandlingene, men det var først etter COP 2 i Geneve at kvotehandel ble satt på dagsorden. Den gang var konseptet nytt for mange aktører, og skepsisen var betydelig. Denne skepsisen besto også etter at USA på AGBM 6 hadde klargjort hva de mente med kvotehandel. Da COP 3 møttes i Kyoto var kvotehandel fremdeles et kontroversielt forslag, og det skulle bli ”(...) the crux on which, from some perspectives, Kyoto stood – and nearly fell” (Grubb 1999: 90). Frem til det siste plenums møtet ble kvotehandel hovedsaklig ansett som en konflikt mellom EU og JUSSCANNZ-landene (Tangen 1999: 18), men i siste stund var det G77-landene som var nær ved å velte avtalen ved å nekte å godta den foreslåtte artikkelen om kvotehandel.

Da forhandlingene begynte i Kyoto, tok aktørene utgangspunkt i artikkelen om kvotehandel fra forhandlingsdokumentet etter AGBM 8. Forhandlingene ble lagt til gruppen som debatterte reduksjonsmål fordi koblingen mellom disse elementene hadde blitt tydeligere og tydeligere. Dette skyldtes ikke minst at flere aktører hadde gjort det klart at hvilket reduksjonsmål de gikk inn for ville avhenge av hvilke mekanismer for gjennomføring protokollen ville åpne for. I tillegg til dette var forhandlingene om kvotehandel gjenstand for uformelle konsultasjoner, i hovedsak mellom OECD-landene.

EU hadde på dette tidspunktet innsett at kvotehandel måtte bli en del av protokollen:

(...) the EU was prepared to accept the logic of emissions trading, but only if it resulted in practice in a stronger overall outcome (...) for whatever doubts the EU had about emissions trading, it knew full well by now that an agreement was impossible without it (Grubb 1999: 94).

Forhandlingene mellom EU og USA gikk derfor i hovedsak ut på at EU forsøkte å sikre at kvotehandel ikke ville forringe de samlede forpliktelsene industrilandene hadde, og de betinget sin aksept av kvotehandel ved å kreve høyere reduksjonsmål av USA.

Da Estrada presenterte sitt utkast til en protokoll den 9. desember var det fremdeles artikkelen om kvotehandel fra forhandlingsteksten fra AGBM 8 som ble lagt frem. Forhandlingene hadde så langt ikke resultert i en revidert artikkel. Noe av tregheten i disse forhandlingene skyldtes EUs forhandlingstaktikk som gikk ut på å nekte kvotehandel i den formen USA foreslo inntil de hadde gått med på et høyere reduksjonsmål. Først da differensiering av reduksjonsmålet var godtatt og forhandlingene om de enkelte aktørenes reduksjonsmål begynte, løsnet også forhandlingene om kvotehandel. OECD-landene kunne derfor først under siste plenumsmøte presentere et nytt forslag til en artikkel om kvotehandel. Men de møtte uventet skarp motstand fra utviklingslandene etter presentasjonen:

The OECD, having spent much of its energies on internal debate, hit a brick wall when it tried to place its delicately crafted (and still not finalized) proposed text into the final negotiation texts as the climax to the Kyoto conference (Grubb 1999: 95).

Kvotehandel hadde inntil dette ikke blitt debattert i plenum, og utviklingslandene følte seg forbigått ettersom disse forhandlingene kun hadde funnet sted mellom OECD-landene.

Utviklingslandene hadde hele tiden uttrykt skepsis mot kvotehandel, og de gjentok argumentene mot kvotehandel i plenum. De viste til Berlin-mandatet og hevdet at kvotehandel ikke ville føre til reduserte utslipp, men at kvotehandel ville føre til en uthuling av de forpliktelsene industrilandene påtok seg: "Their opposition is rooted in principles, fed by anger that emissions trading might enable the US to avoid significant domestic action and concern about the hot air problem" (Westskog 2001: 9). De krevde at hele artikkelen skulle slettes og viste ingen vilje til å gi etter. Debatten som fulgte var preget av fastlåste posisjoner, og aktørene gjentok tidligere anvendte argumenter inntil Estrada grep inn og advarte mot at de var i ferd med å avblåse hele protokollen: "(...) and invited delegations to reflect on the consequences of their decision they were about to take" (ENB 1997k). Han ga forhandlingene en kort pause, og i mellomtiden utførte han konsultasjoner og testet ut ulike kompromisser der han også satte kvotehandel opp mot andre deler av protokollen.

Da plenumsforhandlingene begynte igjen, erklærte Estrada at den opprinnelige artikkelen om kvotehandel var slettet, og presenterte deretter en ny artikkel som han presenterte som den eneste muligheten for å oppnå konsensus: "Han stilte med andre ord et ultimatum: enten måtte partene godta den løsningen han skisserte eller de måtte forkaste avtalen" (Tangen 1999: 18). Artikkelen slo fast at det kan handles med utslipp, at reglene for slik handel skulle vedtas senere og at kvotehandel skulle være supplementært til interne tiltak og virkemidler:

He read the sentence twice, very slowly, and paused. He asked if there were any objections and brought down his gavel as India – some say joined by both China and the EU – raised flags to object. He ignored the flags and stormed ahead to the next paragraph on commitments (Grubb 1999: 96).

Artikkelen ble vedtatt, men uten begrunnet konsensus bak. Artikkelen var en nødløsning som sikret at protokollen ble vedtatt, men som utsatte håndteringen av de utfordringene kvotehandel medførte til senere forhandlinger.

6.3.3.2. Felles gjennomføring av klimatiltak

Mekanismen felles gjennomføring stilte i en særklasse under forhandlingene, ettersom debatten om denne allerede var tatt under COP 1 da man besluttet å igangsette en pilotfase for "Activities Implemented Jointly". Den gang oppsto det en grunnleggende kløft mellom industriland og utviklingsland som illustrerte ulike tolkninger av grunnleggende prinsipper i Klimakonvensjonen. Førstnevnte ønsket felles gjennomføring mellom industriland og utviklingsland og skisserte et system der industrilandene ville krediteres for prosjekter de initierte

i utviklingsland, som så skulle kunne trekkes fra det endelige klimaregnskapet. Mens tilhengerne så dette som en vinn-vinn situasjon som også utviklingslandene ville nyte godt av på grunn av de ressursene som ble overført gjennom prosjektene, var mange utviklingsland skeptiske. De fryktet at felles gjennomføring mellom utviklingsland og industriland ville fraskrive industrilandenenes deres ansvar samtidig som det påførte utviklingslandene forpliktelser. Resultatet av forhandlingene under COP 1 var en pilotfase for prosjekter iverksatt av industriland i utviklingsland, men uten at industrilandene skulle krediteres for dette.

Felles gjennomføring hadde i mindre grad vært et tema under de senere forhandlingene, noe som blant annet skyldtes at aktørene avventet resultatene av pilotfasen for felles gjennomførte aktiviteter. For å inkludere prinsippet om felles gjennomføring i protokollen inkluderte Estrada et utkast til en artikkel som åpnet for at COP skulle evaluere pilotfasen for felles gjennomførte aktiviteter og deretter åpne for felles gjennomføring mellom industriland og utviklingsland. Utviklingslandene så imidlertid dette som en snikinnføring av forpliktelser for utviklingslandene, og gikk inn for at alle referanser til felles gjennomføring skulle slettes i protokollen (Mwandosya 2000: 36)

Da forhandlingene om felles gjennomføring ble gjenopptatt i Kyoto, var det fremdeles et kontroversielt tema. Utviklingslandene mente fortsatt at mekanismen ville fraskrive industrilandenenes deres ansvar, i tillegg til at mekanismen utgjorde en måte å påføre utviklingsland fremtidige forpliktelser. De ville derfor ikke akseptere felles gjennomføring mellom industriland og utviklingsland. Forhandlingene fant sted innenfor forhandlingsgruppen som forhandlet om reduksjonsmål, men innen ministrenes ankomst hadde ikke Estrada kunnet rapportere om at man hadde nådd enighet om en artikkel om felles gjennomføring (ENB 1997i).

I mellomtiden forhandlet USA og Brasil om en grønn utviklingsmekanisme som åpnet for samarbeid mellom industriland og utviklingsland. Antagelig var det disse forhandlingene som tillot JUSSCANNZ-landene å droppe insisteringen på felles gjennomføring mellom industriland og utviklingsland (se 6.3.3.3.). Da Estrada presenterte sitt utkast til en protokoll den 9. desember, hadde forslaget om felles gjennomføring mellom industriland og utviklingsland blitt droppet. Istedenfor presenterte han et forslag som kun tillot felles gjennomføring mellom industriland, et forslag det var konsensus om allerede før forhandlingene begynte i Kyoto (Grubb 1999: 131). Forslaget hadde oppnådd særlig støtte fra EiT-land som så på felles gjennomføring som en måte å tiltrekke seg ressurser på: "East European countries almost unanimously supported the idea as a possible way of attracting additional investments (...)"

(Grubb 1999: 89). Fordi felles gjennomføring kun gjaldt for land som hadde forpliktelser, ble de legale implikasjonene mye enklere enn om de hadde vært mellom industriland og utviklingsland, og mekanismen var derfor ikke kontroversiell i denne formen. Den ble derfor den minst omstridte fleksible mekanismen i siste runde av forhandlingene.

6.3.3.3. *Grønn utviklingsmekanisme – ”the Kyoto surprise”*

Det brasilianske forslaget om et grønt utviklingsfond ble betraktet som politisk dødfødt da Brasil introduserte det før AGBM 6, og ble derfor ikke inkludert i den første forhandlingsteksten Estrada presenterte. Forslaget gikk ut på at industrilandene skulle pålegges en bot dersom de ikke oppfylte reduksjonsmålene sine. Størrelsen på boten skulle avhenge av den relative størrelsen på overtredelsen. Boten skulle betales inn til et grønt utviklingsfond som skulle finansiere prosjekter i utviklingsland som bidro til å begrense utslipp der.

Ideen om at land skulle påføres finansielle ”straffereaksjoner” var uholdbar for industrilandene, og de sto samlet bak protestene mot forslaget. I forkant av forhandlingene i Kyoto hadde imidlertid enkelte aktører sett hvilket potensiale som lå i forslaget dersom man endret enkelte elementer:

If the penalty were levied at a sufficient rate to fund carbon-saving projects in the developing countries that would save emissions equivalent to the excess emissions from Annex I, the practical consequence would be almost identical to joint implementation, though the legal and institutional framework would be completely different (Grubb 1999: 102).

USA tok poenget så snart det ble lansert og gikk inn i bilaterale konsultasjoner om en ny fleksibel mekanisme med Brasil i forkant av og under forhandlingene i Kyoto:

(...) the US has come to view the initiative as the key to a neat fix, linking a number of their interests, including emissions trading, and engaging some developing countries in meaningful participation with the promise of generating funds for technology (ENB 1997h).

Bak lukkede dører innenfor en uformell forhandlingsgruppe endret de karakteren på forslaget: istedenfor at mekanismen skulle være en straff for manglende overholdelse av forpliktelser skulle det være en mekanisme som bidro til at land kunne overholde sine forpliktelser (ibid). Samtidig endret de navnet på forslaget. Istedenfor å kalle det et grønt utviklingsfond fikk det navnet *grønn utviklingsmekanisme* (Clean Development Mechanism).

Få aktører visste hvilken utvikling forhandlingene om det grønne utviklingsfondet hadde tatt, og den første åpne debatten om mekanismen fant sted under det siste plenumsmøtet da artikkelen skulle vedtas (ENB 1997k). Da hadde de færreste sett den endelige teksten som skulle bli til artikkel 12 i Kyoto-protokollen (Schröder 2002: 87). På dette tidspunktet var EU fremdeles skeptiske til mekanismen. Den fremsto som en hybrid av kvotehandel og felles gjennomføring (Tangen 1998), og EU fryktet at den skulle være full av hull som gjorde det mulig for aktører å kjøpe seg fri fra forpliktelsene sine. Men innen EU hadde blitt ferdig med interne konsultasjoner om mekanismen, hadde Estrada banket igjennom forslaget og artikkelen var vedtatt (Grubb 1999: 135).

Det var med andre ord ikke en *begrunnet* konsensus som lå bak inkluderingen av den grønne utviklingsmekanismen. Mange aktører hadde ikke engang vært involvert i forhandlingene, og de fikk heller ikke muligheten til å ytre sine meninger om mekanismen da den ble vedtatt. Den grønne utviklingsmekanismen fikk derfor av flere grunner tilnavnet 'the Kyoto Surprise'. Det var artikkelen de færreste hadde forutsett, men som skulle være avgjørende for at protokollen ble godtatt av USA. Gjennom den fikk amerikanerne en kostnadseffektiv mekanisme som sikret utviklingslandenes deltakelse i gjennomføringen av protokollen, samtidig som utviklingslandene fikk en mekanisme som sikret dem ressursoverføringer fra industrilandene. På denne måten sikret mekanismen to tilsynelatende motstridende interesser: "The CDM can be viewed as the convergence of two related principles: equity and efficiency" (Wiegandt 2001: 138).

6.3.4. Oppsummering COP 3: Uunngåelige kompromissforhandlinger

Kyoto-protokollen ble i ettertid beskrevet som et genuint kompromiss: "(...) the Kyoto Protocol seems to have been a genuine compromise in the sense that no parties got all they wanted, but all of them got something" (Andresen 1998: 28). I et slikt perspektiv kan forhandlingene betegnes som vellykkete, ettersom det ble sikret en viss balanse mellom aktørenes interesser i utfallet. På den annen siden reflekterer utfallet et fravær av begrunnet konsensus mellom aktørene. Etter tidligere mer eller mindre helhjertede forsøk på å legge til rette for begrunnet konsensus valgte aktørene i Kyoto å gå over til ren kjøpslåing for å sikre et utfall. Resultatet av dette ble et kompromiss som alle aktørene kunne slutte seg til.

I spørsmålene om reduksjonsmål fikk JUSSCANNZ-landene gjennomslag for et differensiert reduksjonsmål mens EU fikk gjennomslag for at EU, USA og Japan tok lederskapet med relativt høye reduksjonsmål. Når det gjaldt fleksible mekanismer ble USA den store vinneren. Kvotehandel ble inkludert i protokollen, og felles gjennomføring mellom industriland og

utviklingsland ble i praksis sikret gjennom den grønne utviklingsmekanismen, i tillegg til at protokollen åpnet for felles gjennomføring mellom industriland. Utviklingslandene fikk den grønne utviklingsmekanismen, og de avverget en inkludering av felles gjennomføring mellom industriland og utviklingsland slik det var lagt opp til i det opprinnelige protokollforslaget.

Tabell 6.2.: *Hvor mye fikk de – og hvor mye ga de?*

Sentrale spørsmål: Land/koalisjon	Reduksjonsmål*	Holdning til differensiering	Mekanismer for gjennomføring
USA	Gikk inn for stabilisering – endte med -7%.	Ikke gjennomslag.	Gjennomslag for kvotehandel og felles gjennomføring, men kun mellom industriland, samt grønn utviklingsmekanisme.
Japan	Gikk inn for 5% - endte med -6%.	Ikke gjennomslag.	Gjennomslag.
Resten av JUSSCANNZ-gruppen	Gikk inn for ulike reduksjonsmål, fra stabilisering til - 10-15% innen 2010. Endte med +1 - -10%.	Gjennomslag.	Gjennomslag for kvotehandel og felles gjennomføring, men kun mellom industriland, samt grønn utviklingsmekanisme.
EU	Gikk inn for -15% - endte med -8%.	Ikke gjennomslag for flatt reduksjonsmål, men gjennomslag for intern differensiering for EU.	Gjennomslag for interne tiltak og virkemidler og felles gjennomføring mellom industriland, ikke gjennomslag for motstand mot kvotehandel
G77/KINA	Gikk inn for -15%. Ikke gjennomslag.	Nøytrale.	Gjennomslag for interne tiltak og virkemidler, felles gjennomføring <i>uten</i> utviklingsland og grønn utviklingsmekanisme. Ikke gjennomslag for motstand mot kvotehandel.

*Alle reduksjonsmål tar utgangspunkt i 1990-nivå.

Men hva slags samhandling preget de endelige og avgjørende forhandlingene om Kyoto-protokollen? Og under hvilke forhold fant samhandlingen sted?

Forhandlingene i Kyoto var preget av delvis *utpreget* kjøpslåing mellom aktørene for å sikre et utfall av forhandlingene. Dette kom til syne gjennom aktørenes betinging av posisjoner og bruken av sakskoblinger for å markere preferanser. Samhandling preget av argumentasjon hadde

utsپilt sin rolle i forkant av Kyoto, og kjøpslåing inneholdende pakkeløsninger og betinging tok over. Dette var særlig tydelig i koblingene som ble gjort mellom de ulike saksområdene, især mellom størrelsen på reduksjonsmålet og kvotehandel, der alle de store aktørene betinget sine posisjoner for å sikre seg gjennomslag i det som var viktige spørsmål for dem. Men kjøpslåing var også utbredt innenfor de enkelte saksområdene, om enn uttrykt gjennom andre midler. Dette kunne man se både i forhandlingene om reduksjonsmålene og i forhandlingene om de ulike fleksible mekanismene.

I forhandlingene om reduksjonsmål sto forhandlingene på stedet hvil inntil EU ga etter for differensiering mot at USA og Japan skulle forplikte seg til like høye reduksjonsmål som EU. Ulike kriterier for differensiering hadde blitt luftet i løpet av forhandlingene, men uten at aktørene hadde samlet seg rundt en løsning. Dette var ikke overraskende, tatt i betraktning at debatten om kriterier for differensiering i forkant av COP 3 hadde vært preget av retoriske handlinger. Med kun en uke igjen av forhandlingene var tiden uansett for knapp til å utvikle rasjonelle differensieringskriterier, og Estrada startet derfor forhandlinger om enkeltvise reduksjonsmål mellom de sentrale aktørene i tillegg til at han utførte konsultasjoner med enkeltland for å danne seg et bilde av hvor mye de enkelte aktørene var villige til å "gi". Han satte dermed i gang en prosess der argumentasjon over det normative grunnlaget for hvorfor noen skulle få slippe ut mer eller mindre enn andre ble irrelevant for beslutningsprosessen. De endelige reduksjonsmålene ble derfor til gjennom kjøpslåing under *lukkede* forhold.

De endelige forhandlingene om reduksjonsmålene illustrerer hvordan de strukturelle forholdene utelukket argumentasjon som et middel for å oppnå konsensus, noe som førte til at samhandlingen ble preget av kjøpslåing mellom aktørene. Dette skyldtes at forhandlingene ble flyttet over til uformelle fora der kun enkelte aktører ble gitt adgang. Forhandlinger bak lukkede dører er ikke i seg selv et hinder for argumentasjon: "I en offentlig debatt vil forfengelighet og ærekjærhet ofte hindre deltakerne i å skifte standpunkt hvis de blir overbevist av motpartens argumenter. I en lukket forsamling er denne faren langt mindre" (Elster 1991: 16). Men hvis de lukkede dørene også stenger ute aktører som skal delta i selve beslutningen, vil dette utgjøre et problem for argumentasjonen. Disse aktørene får ikke tilgang til argumentene, og kan dermed ikke overbevises av dem. Samtidig gis de ikke anledning til å presentere egne argumenter, og de mister derigjennom muligheten til å påvirke selve forhandlingene. Forhandlinger bak lukkede dører som også stenger ute beslutningstakere, hindrer dermed likeverd mellom aktørene og lik adgang til beslutningsprosessen, og utelukker dermed muligheten for argumentasjon.

Innenfor forhandlingene om de fleksible mekanismene var virkemidlene aktørene tok i bruk i debattene mer nyanserte.

EUs aksept for kvotehandel ble til gjennom en kobling mellom størrelsen på reduksjonsmålene og mekanismen, mens utviklingslandenes aksept for kvotehandel ble gitt i siste øyeblikk da de innså at valget deres sto mellom en protokoll med kvotehandel eller ingen protokoll. Artikkelen om kvotehandel ble derfor vedtatt under *sterket* press som resulterte i utpreget kjøpslåing mellom aktørene.

I forhandlingene som hadde blitt ført om felles gjennomføring hadde man i lang tid vært vitne til argumenter som ble gjentatt inntil de fremsto som retoriske handlinger. Under Kyotoforhandlingene valgte imidlertid industrilandene å gi etter for presset fra utviklingslandene, og forslaget om felles gjennomføring mellom industriland og utviklingsland ble lagt dødt. Men samtidig kom en ny mekanisme på banen: den grønne utviklingsmekanismen som bygde på det brasilianske forslaget om et grønt utviklingsfond. Mekanismen var til forveksling lik det opprinnelige forslaget til felles gjennomføring, og ble av enkelte industriland betraktet som en form for snikinnføring av fleksibel gjennomføring mellom industriland og utviklingsland som gjorde protokollen spiselig. Men mekanismen ga protokollen en etterlengtet nord-sør dimensjon (Andresen 1998: 28).

Forhandlingene om den grønne utviklingsmekanismen hadde i all hovedsak skjedd mellom USA og Brasil, og tilfredsstilte på ingen måte kravene om likeverd mellom aktørene og lik adgang til beslutningene. Det var derfor ikke mulig å oppnå begrunnet konsensus bak mekanismen, som istedenfor ble banket igjennom før enkelte aktører fikk tid til å protestere. De strukturelle betingelsene tilsier derfor at det lå utpreget kjøpslåing bak dette vedtaket. Men mekanismen var likevel et uttrykk for et kreativt forhandlingsamarbeid der (hovedsaklig) to aktører i fellesskap utviklet en ny mekanisme for klimasamarbeid som ikke var et kompromiss mellom fastlåste forhandlingsposisjoner. Man kan således anta at argumentasjonen mellom de to aktørene som skapte mekanismen var sterk. Men måten mekanismen ble innlemmet i protokollen var et uttrykk for kjøpslåing.

6.4. Konklusjon fase III: Fra retoriske handlinger til kjøpslåing under press

Hva slags samhandling preget den siste fasen av forhandlingene om Kyoto-protokollen? Under hvilke forhold fant ulike former for samhandling sted?

Ser man fasen fra Geneve til og med Kyoto under ett, kan man se en utvikling i samhandlingen fra å være preget av svak argumentasjon til sterk kjøpslåing. I begynnelsen av fasen handlet aktørene under usikkerhet, og de argumenterte derfor i generelle vendinger ved å støtte seg på normative eller ideologiske argumenter. Dette resulterte imidlertid i stor grad i retoriske handlinger. Disse var forårsaket av aktørenes ønske om å kunne legitimere egeninteresser gjennom argumenter som appellerte til allmenninteressen, men hadde også sitt opphav i fraværet av en felles livsverden som var forårsaket av aktørenes manglende felles fortolkning av grunnleggende normer og prinsipper. Resultatet var en stadig større grad av posisjonering.

Etterhvert som aktørene utviklet spesifikke nasjonale posisjoner og presenterte disse, kunne man se at samhandlingen endret karakter ved å bli stadig mer rettet mot kjøpslåing. Utviklingen av posisjoner ble drevet av kravet om at forslag måtte leveres inn i protokollform for å bli inkludert i forhandlingene. Dette gjorde temaene for forhandlingene mer spesifikke, noe som også slo tilbake på samhandlingen ved at den i større grad ble rettet mot kompromissorienterte løsninger. Denne utviklingen kulminerte under AGBM 8 da alle aktørene hadde presentert nasjonale posisjoner i spørsmålet om reduksjonsmål. Dette spørsmålet fungerte nærmest som en motor under forhandlingene som satte takten for resten av forhandlingene.

Det var imidlertid først under COP 3 i Kyoto at man kunne bli vitne til sterk grad av kjøpslåing, da aktørene innså at tiden som gjensto av forhandlingene var for knapp til å utvikle felles begrunnelser for beslutningene. *Tiden* ble derfor i seg selv en strukturerende faktor under COP 3: “(...) the importance of time in political life implies that, in addition to deliberation, voting as well as bargaining inevitably has some part to play” (Elster 1998a: 9). Samhandlingene ble flyttet over til lukkede fora med begrenset adgang for å øke effektiviteten i beslutningene, noe som gikk på bekostning av aktørenes likeverd og adgang til forhandlingene. Argumentasjon var derfor ikke lenger en mulig fremgangsmåte for å fatte beslutninger. Istedenfor tok aktørene i bruk virkemidler som kjennetegner kjøpslåing for å sikre gjennomslag for sine posisjoner. Dette foranlediget et forhandlingsutfall som var preget av et genuint kompromiss mellom aktørene der alle fikk noe, men ingen fikk alt. Selv om store deler av forhandlingene fant sted innenfor

lukkede fora med adgang kun for de store aktørene (USA, Japan og EU), la kravet om konsensus i plenum visse begrensninger på aktørene som sikret også ”svakere” aktører gjennomslag.

Samlet sett kan man oppsummere fase III ved å slå fast at graden av kjøpslåing mellom aktørene ble sterkere jo mer de nærmet seg selve beslutningssituasjonen: jo sterkere presset var på aktørene til å oppnå konsensus, desto større var tilbøyeligheten til å ty til virkemidler preget av kjøpslåing. Dette ble muliggjort ved å flytte de reelle forhandlingene over i uformelle forhandlingsfora der kravet om å argumentere med utgangspunkt i upartisike begrunnelser ble mindre.

Tabell 6.3.: *Oppsummering av forhandlingenes fase III*

		AGBM 5-7	AGBM 8	COP 3
Aktør Samhandling	Argumentasjon eller kjøpslåing?	Svak argumentasjon pga retoriske handlinger.	Svak kjøpslåing.	Sterk kjøpslåing.
Struktur Idealbetingelser	Innholdsmessig institusjonalisering	Klart definert saksområde og mandat for forhandlingene pga Berlin-mandatet bidro til høyere grad av institusjonalisering, mens ulike tolkninger av grunnleggende prinsipper svekket denne.		
	Handlingsregulerende institusjonalisering	Manglende avstemningsprosedyrer og uformelle forhandlingsfora svekket den handlingsregulerende institusjonaliseringen, mens forhandlingenes lengde bidro til å styrke den.		
	Lik adgang	Den økte bruken av uformelle forhandlingsfora svekket enkelte aktørers adgang til forhandlingene.		
	Likeverd	Ressurssvake delegasjoner fra utviklingsland svekket aktørenes likeverd.		

7. Konklusjon

7.1. Innledning

Ved å studere forhandlingene om reduksjonsmål og fleksible mekanismer har denne studien forsøkt å legge grunnlaget for en analyse av samhandlingen i klimaforhandlingene og hvilke forhold samhandlingene fant sted under. Studien har tatt utgangspunkt i den deliberative handlingsteorien (se Elster 1991, 1992, 1998 a og b, Habermas 1984, 1987, Risse 2000, Risse og Müller 2001) og fokusert på samhandlingen underveis i forhandlingene ved å beskrive kommunikasjonsmåtene argumentasjon og kjøpslåing i debattene om reduksjonsmål og fleksible mekanismer. For å studere forholdene samhandlingen fant sted innenfor har studien tatt utgangspunkt i Risses (2000) operasjonaliseringer av Habermas' idealbetingelser for kommunikativ handling.

Ved å legge opp til en analyse av samspillet mellom samhandlingen og forholdene aktørene samhandler under, har jeg forsøkt å øke forståelsen av hvorfor aktører velger å ty til argumentasjon eller kjøpslåing under ulike faser av forhandlingsprosessen.

7.2. Samhandlingen: Fra argumentasjon til kjøpslåing

Hva slags samhandling preget forhandlingene om reduksjonsmål og fleksible mekanismer?

I de enkeltvise analysene av samhandlingen i de tre fasene avtegner det seg et klart mønster: jo nærmere en beslutningssituasjon aktørene kom, dess større var tilbøyeligheten til at aktørene tydde til virkemidler som kjennetegner kjøpslåing. Dette kom til uttrykk gjennom selve samhandlingen og var forventet ut fra de forholdene aktørene samhandlet under.

I den første fasen, frem til COP 1 da Berlin-mandatet og pilotfasen for felles gjennomførte aktiviteter ble vedtatt, kunne man være vitne til at samhandlingen gikk fra å være preget av det jeg har kalt *svak* argumentasjon på grunn av retoriske handlinger til å være preget av en *sterk* grad av kjøpslåing da tiden ikke ga aktørene andre muligheter enn å presse frem et vedtak basert på kjøpslåing.

I den andre fasen, frem til COP 2 da Geneve-deklarasjonen ble vedtatt, viste analysen at samhandlingen i begynnelsen av fasen var preget av *svak* argumentasjon fordi flere aktører blokkerte debattene ved å etterspørre dokumentasjon og vise til prosedurale spørsmål. Da disse

ble stilt på sidelinjen gjennom aktiv handlingsregulering ble det åpnet for sterkere argumentasjon mellom aktørene i forkant av COP 2. Under COP 2 kunne man imidlertid nok en gang være vitne til kjøpslåing mellom aktørene gjennom USAs lederskap da Geneve-deklarasjonen ble vedtatt.

I den tredje fasen, frem til COP 3 da Kyoto-protokollen ble vedtatt, var forhandlingene innenfor AGBM preget av svak argumentasjon uttrykt gjennom retoriske handlinger, noe som kan tilskrives en svak felles livsverden samt den usikkerheten som fremdeles preget forhandlingene hva angikk aktørenes posisjoner. Men etter hvert som disse ble klargjort, gikk forhandlingene i stadig større grad over til å preges av kjøpslåing, uttrykt gjennom virkemidler som sakskoblinger gjennom betinginger av posisjoner og trusler om å velte protokollen. COP 3 ble preget av en sterk grad av kjøpslåing, noe som ble betinget av strukturer som ikke åpnet for argumentasjon mellom aktørene.

Tabell 7.1.: En oppsummering av samhandlingen under klimaforhandlingene fra COP 1 til COP 3

		Fase I	Fase II	Fase III
Aktør	Argumentasjon eller kjøpslåing?	Svak argumentasjon før ministrenes ankomst ble erstattet av kjøpslåing under ministerdelen.	Sterk argumentasjon under AGBM ble erstattet av svak kjøpslåing under COP 2 pga USAs lederskapsrolle.	Svak argumentasjon preget begynnelsen av fasen, mens sterk kjøpslåing preget COP 3.
Samhandling				

Man kan se store likhetstrekk mellom de tre fasene, ettersom samhandlingene i starten av alle tre fasene er preget av argumentasjon som blir erstattet av kjøpslåing under partskonferansene når beslutninger skal fattes. Men fasene viser også samlet sett en klar utviklingstendens, dersom man ser bort fra partskonferansene, fra samhandling preget av argumentasjon til samhandling preget av kjøpslåing. Både den første og andre fasen var i begynnelsen preget av svak argumentasjon mellom aktørene. I den andre fasen kunne man også være vitne til sterkere grad av argumentasjon under AGBM 3 og 4, mens man i den tredje fasen kunne være vitne til at argumentasjonen utviklet seg fra å være preget av svak argumentasjon til å bli preget av sterk kjøpslåing, noe som også kjennetegnet COP 3.

Tidspress ser med andre ord til å være en sentral faktor for å forstå hvilken samhandlingsmodus som dominerte forhandlingene. Argumentasjon er en tidkrevende form for samhandling. Dette kan gjøre det nødvendig for aktørene å ty til kjøpslåing når kravet om å fatte beslutninger

nærmer seg: “(...) the importance of time in political life implies that, in addition to deliberation, voting as well as bargaining inevitably has some part to play” (Elster 1998a: 9)

Den sterke graden av kjøpslåing mot slutten av forhandlingene resulterte i en protokoll som ble betegnet som et kompromiss mellom aktørene, noe som var forventet ettersom det ligger i kjøpslåingens natur at begrunnet konsensus ikke er et mulig utfall. Men klimaforhandlingene illustrerer likevel hvordan argumentasjon kan være en *forutsetning* for kjøpslåing. For å kunne kjøpslå over ulike forslag er det nødvendig å ha utviklet alternativer aktørene kan sette opp mot hverandre: “Decision making is not only a process of choosing among given alternatives, but also a process of generating new alternatives” (Elster 1998a: 11). I klimaforhandlingene kunne man være derfor være vitne til at aktørene *argumenterte* i den tidlige fasen av forhandlingene da de fremdeles utviklet nye alternativer og etablerte felles kunnskap om mulige løsninger. Etter hvert som alternativene ble lagt på bordet ble imidlertid argumentasjonen erstattet av kjøpslåing: “Once common knowledge is established, actors can engage in the actual negotiations, including distributive bargaining following the logic of consequentialism” (Risse 2000: 20). Det kan med andre ord se ut som om kjøpslåing ble muliggjort av argumentasjonen i den tidlige fasen av forhandlingene. “Thus, arguing constitutes a necessary (but not sufficient) step in a negotiating process” (ibid: 2).

7.3. Strukturene: Fra åpne til lukkede forhandlingsarenaer

Under hvilke forhold fant ulike former for samhandling sted?

Samhandlingen utviklet seg fra å være preget av argumentasjon til å være preget av kjøpslåing. Denne utviklingen fant sted parallelt med at presset på aktørene om å fatte beslutninger økte: argumentasjonen avtok etter hvert som tiden til aktørene skulle fatte beslutninger ble kortere. Men betydningen av tidspress alene bidrar ikke til en tilstrekkelig forståelse av samhandlingen under klimaforhandlingene. Samhandlingen fant sted innenfor strukturer som bidro til å forme forhandlingssituasjonen og aktørenes handlingsmuligheter. Strukturene kan således bidra til en økt forståelse av samhandlingen under klimaforhandlingene.

Habermas’ idealbetingelser for kommunikativ handling har gitt studien en indikasjon på hvorvidt argumentasjon er en mulig form for samhandling i forhandlingene. Studien forventer, med utgangspunkt i Risse (2000), at graden av en felles livsverden mellom aktørene vil påvirke aktørenes evne til å argumentere med utgangspunkt i en felles virkelighetsforståelse. Videre vil

forholdet mellom aktørene, i form av deres likeverd og adgang til forhandlingene, kunne ha innvirkning på aktørenes muligheter til å delta i argumentasjon.

Forhandlingene om Kyoto-protokollen bygde på Klimakonvensjonen, og kunne derfor referere til etablerte prinsipper som dannet grunnlaget for en felles livsverden mellom aktørene i forhandlingene. Dette representerte den innholdsmessige institusjonaliseringen av forhandlingene. Aktørenes livsverden slo imidlertid sprekker allerede under forhandlingene om Berlin-mandatet da aktørenes ulike forståelser av sentrale prinsipper, som prinsippet om felles, men differensiert ansvar, kom til syne.

I de to første fasene av forhandlingene kunne man være vitne til at aktørene forsøkte å bruke prinsippet om felles, men differensiert ansvar for å legitimere sine standpunkter, men fraværet av en begrunnet konsensus bak prinsippet gjorde at det ikke fungerte som det veiledende referansepunktet det kunne ha vært under forhandlingene. Dette kom særlig til syne gjennom motsetningen mellom pliktetiske og konsekvensetiske argumenter, både i forhandlingene om reduksjonsmål og de fleksible mekanismene, og resulterte i retoriske handlinger fra flere hold. Dette forfulgte aktørene gjennom forhandlingene, og bidro blant annet til at aktørene ikke kunne legge begrunnede kriterier til grunn for differensieringen av reduksjonsmålene i den endelige protokollen. Den svake graden av en felles livsverden vedrørende grunnleggende prinsipper gjorde det derfor vanskelig for aktørene å bruke argumentasjon som et middel for å oppnå konsensus, og bidro derfor til at det endelige utfallet av forhandlingene ble til gjennom kjøpslåing mellom aktørene.

Men en felles livsverden kan også konstitueres gjennom høy grad av handlingsregulerende institusjonalisering som definerer legitim fremferd under forhandlingene. Ettersom aktørene ikke klarte å enes om avstemningsprosedyrer, ble forhandlingene underlagt et krav om konsensus. Dette resulterte i at aktørene måtte forsøke å legge til rette for konsensussløsninger underveis fremfor å fatte vedtak gjennom avstemninger. Kravet om konsensus la dermed til rette for argumentasjon: "The procedure must go beyond the simple recording of votes and allow for communicative interaction" (Elster 1998b: 105). Dette kan ha bidratt til at aktørene valgte å ty til kjøpslåing på et senere tidspunkt enn om de hadde kunnet ty til avstemninger for å fatte vedtak.

Ser man nærmere på forholdet mellom aktørene i klimaforhandlingene, vil dette i enda større grad bidra til en forståelse av samhandlingen under klimaforhandlingene. En forutsetning for at

argumentasjon mellom aktørene skal være mulig er i følge Risse (2000) at det er likeverd mellom aktørene og at alle de berørte aktørene har lik adgang til forhandlingene. I forhandlingene om Kyoto-protokollen kom dette til syne ved at graden av argumentasjon ble svakere ettersom strukturene i mindre grad ble preget av likeverd og lik adgang til forhandlingene. Dette var særlig synlig i situasjoner der aktørene var under et press om å fatte beslutninger, da de i større grad enn ellers flyttet forhandlingene over til lukkede forhandlingsfora med begrenset adgang.

I den første fasen gikk samhandlingen over fra å være preget av svak argumentasjon til å bli preget av kjøpslåing da forhandlingene ble flyttet over i lukkede forhandlingsfora under COP 1 og i siste instans ble preget av såkalt ”shuttle diplomacy” som utelukker muligheten til å ty til argumentasjon. Den andre fasen var ikke preget av lukkede forhandlingsfora, og man kunne være vitne til sterk argumentasjon under AGBM 3-4 da det nye forhandlingsforumet var blitt etablert. Men da USA fikk gjennomslag for Geneve-deklarasjonen under COP 2 ved å utøve lederskap, skjedde dette på bekostning av aktørenes likeverd. I den tredje fasen ble det imidlertid svært synlig at forhandlingsfora som svekket aktørenes likeverd og ikke minst enkelte aktørers adgang til forhandlingssituasjonene resulterte i kjøpslåing mellom aktørene. Ved å føre forhandlinger bak lukkede dører tillot aktører seg å ty til virkemidler som kjennetegner kjøpslåing uten å risikere å tape ansikt for offentligheten. Samtidig fikk aktørene erfare effekten av kjøpslåing bak lukkede dører da utviklingslandene nektet å godta en artikkel om kvotehandling som de ikke hadde vært med på å forhandle frem.

Tabell 7.2.: En oppsummering av de strukturelle forholdene under klimaforhandlingene fra COP 1 til COP 3

		Fase I	Fase II	Fase III
Struktur Idealbetingelser	Innholdsmessig institusjonalisering	Generelt: Ulike tolkninger av grunnleggende prinsipper svekket den innholdsmessige institusjonaliseringen, mens et klart definert saksområde og mandat for forhandlingene styrket den.		
	Handlingsregulerende institusjonalisering	Generelt: Manglende avstemningsprosedyrer og uformelle forhandlingsfora svekket den handlingsregulerende institusjonaliseringen, mens etablerte forhandlingsfora styrket den (gjelder ikke for begynnelsen av fase II). Tilsidesettelsen av ”negative” krefter i fase II tyder på sterk grad av handlingsregulerende institusjonalisering i fase II.		
	Lik adgang	Lavere grad av lik adgang etter ministrenes ankomst.	Høyere grad av åpne forhandlinger under AGBM enn COP.	Høyere grad av åpne forhandlinger under AGBM enn COP.
	Likeverd	Lavere grad av likeverd etter ministrenes ankomst.	Høyere grad av likeverd under AGBM enn COP.	Høyere grad av likeverd under AGBM enn COP.

Konklusjonen viser at inkluderingen av de strukturelle forholdene som aktørene samhandlet under, i analysen har bidratt til en økt forståelse av hvorfor samhandlingen ble preget av argumentasjon eller kjøpslåing i ulike faser av forhandlingene. Ved å vise hvordan de strukturelle forholdene gjør det vanskelig for aktørene å ty til argumentasjon som et middel for å oppnå konsensus, og dermed "tvinger" aktørene til å ty til kjøpslåing, kan studien gi økt forståelse av hvorfor beslutningene i siste instans ble til gjennom kjøpslåing mellom aktørene. Dette var imidlertid forhold som aktørene selv bidro til å forme ved å flytte stadig større deler av forhandlingene over til lukkede forhandlingsfora. Dette illustrerer det gjensidige forholdet mellom aktører og strukturer i forhandlinger. Men de strukturelle forholdene kan ikke gi entydige svar på *hvorfor* aktørene velger å ty til argumentasjon når forholdene ligger til rette for det. Studien kan imidlertid gi indikasjoner på at aktørene ser på argumentasjon som en nyttig fremgangsmåte for å skape økt forståelse av alternative handlingsvalg mellom aktørene under forhold som er preget av usikkerhet med hensyn til egne og andres posisjoner. Argumentasjon ble med andre ord brukt for å etablere alternative handlingsvalg som aktørene siden kunne kjøpslå over.

7.4. Deliberasjonsteorien som analytisk verktøy

I hvilken grad har deliberasjonsteorien vært et nyttig analytisk verktøy for å studere klimaforhandlingene? Hvorvidt har den generert ny kunnskap om klimaforhandlingene?

Ved å tilby en bredde i analysen av aktørenes samhandling som det individualistiske paradigmet ikke har kunnet fremvise, har deliberasjonsteorien vist seg som et nyttig verktøy for å forstå samhandlingene under klimaforhandlingene, ettersom denne var preget av ulike former for samhandling. Fordi teorien ikke bare evner å begrepsliggjøre samhandling som er preget av kjøpslåing, men også samhandling som er preget av argumentasjon og som derfor ikke faller inn under individualismens forklaringsområde, åpnet analysen for en utvidet forståelse av aktørenes samhandling. Ved å inkludere strukturelle forhold med utgangspunkt i Habermas' idealbetingelser har studien samtidig kunnet tilby innsikt i hvorfor samhandlingen ble preget av ulike grader av argumentasjon og kjøpslåing underveis i forhandlingsprosessen. Deliberasjonsteorien har således vært et nyttig verktøy for å svare på studiens problemstilling.

Videre åpnet deliberasjonsteorien for en prosessorientert studie av klimaforhandlingene. Dette var en forutsetning for å kunne fange opp de kommunikative prosessene i forhandlingsprosessen, ettersom aktørenes interesser ikke behandles som statiske variabler:

”Interests and preferences are not given exogenously, but are shaped in an endogenous process of interest formation that is also based on communication” (Risse og Müller 2001: 5). Dette står i motsetning til studier av klimaforhandlingene som bygger på individualismens forutsetninger, der aktørenes preferanser behandles som gitt forut for forhandlings situasjonen og derfor ikke åpner for at de kan utvikles underveis i forhandlingsprosessen. Ettersom aktører valgte å gjøre sine preferanser til gjenstand for argumentasjon i en fase av forhandlingene der posisjonene fremdeles ikke var ferdig utformet, kan man anta at argumentasjon spiller en rolle forut for beslutningssituasjoner, som domineres av kjøpslåing. Dette gjorde det interessant å studere forhandlingene over en lengre tidsperiode som muliggjorde å fange opp samhandlings *prosessen* bak Kyoto-protokollen og de endringer som fant sted i løpet av forhandlingene.

Det har nettopp vært studiens prosessorienterte tilnærming som har gitt de funnene som ble gjort i denne studien. Funnet av bredden i aktørenes samhandling samt samhandlingens utvikling fra argumentasjon til kjøpslåing kan tilskrives studiens tidsramme. En studie som kun hadde inkludert beslutningssituasjonene og de beslutningene som ble fattet under klimaforhandlingene ville ha bekreftet individualismens forventninger, ettersom disse var preget av kjøpslåing. Men ved å inkludere tidligere stadier av forhandlingsprosessen illustrerer studien hvordan argumentasjon spilte en viktig rolle i faser der aktørene etablerte alternative handlingsvalg og derfor fungerte som en forutsetning for kjøpslåingen som fant sted i beslutningssituasjonene.

Studien avkrefter med andre ord ikke studier av klimaforhandlingene som forklarer forhandlingsutfall ved å vise til samhandling preget av individualismens forutsetninger, men gir snarere et mer nyansert bilde av forhandlingene fordi den studerer forhandlingsprosessen fra COP 1 i Berlin til og med COP 3 i Kyoto og dermed illustrerer hvordan argumentasjon bidro til å legge til rette for kjøpslåing.

7.5. Forslag til videre studier

7.5.1. Teoretiske studier

Konklusjonen åpner for nærmere studier av forholdet mellom argumentasjon og kjøpslåing i forhandlinger. Denne studien bekrefter at argumentasjon kan fungere som en forutsetning for kjøpslåing i forhandlinger. Men denne studien har ikke evnet å gi klare svar på når og hvorfor aktørene endrer samhandlingsmodus fra å domineres av argumentasjon til å domineres av kjøpslåing. Tidspreser ser ut til å være en faktor, men forklarer ikke hva som skjer i selve skiftet fra argumentasjon til kjøpslåing.

Videre vil det være interessant å undersøke hvorvidt argumentasjon en *nødvendig* forutsetning for kjøpslåping i forhandlingsprosesser. Klimaforhandlingene var preget av usikkerhet i forhold til hvilke alternativer aktørene hadde å forholde seg til og hvordan disse skulle utformes. Andre forhandlinger kan være preget av mindre usikkerhet rundt hvilke alternativer aktørene har å forhandle over. Vil man likevel bli vitne til argumentasjon mellom aktørene?

7.5.2. Empiriske studier

Da Kyoto-protokollen ble vedtatt, var det fremdeles mange spørsmål som var ubesvarte, og det var opp til senere partskonferanser å besvare disse. Blant disse var spørsmålet om hvordan de fleksible mekanismene skulle gjennomføres i praksis. Ettersom det ikke var begrunnet konsensus bak de fleksible mekanismene vil det kunne være interessant for videre studier å se nærmere på hvordan dette påvirket de senere forhandlingene. Som kjent møtte de senere forhandlingene på store utfordringer, noe som kulminerte da USA trakk seg fra forhandlingene. I hvilken grad kan dette tilskrives mangelen på begrunnet konsensus bak Kyoto-protokollen? Dette kan også bidra til en normativ diskusjon rundt funksjonen av argumentasjon i forhandlinger. Vil argumentasjon føre til et *bedre* forhandlingsutfall enn kjøpslåping? I hvilken grad vil begrunnet konsensus bak forhandlingsutfall føre til økt grad av overholdelse av avtalens innhold i ettertid?

Appendiks: Kronologi over klimaforhandlingene 1990-1997

1990:	IPCCs første rapport utkom.
Februar 1991:	Forhandlingene om Klimakonvensjonen begynner.
Juni 1992:	Klimakonvensjonen underskrives i Rio de Janeiro-
Januar 1994:	Klimakonvensjonen hadde blitt ratifisert av over 50 land, og konvensjonen kunne tre i kraft.
Februar 1995:	Siste INC.
April 1995:	COP 1 i Berlin. Berlin Mandatet og en pilotfase for felles gjennomførte aktiviteter vedtas.
Juli 1995:	AGBM 1
November 1995:	AGBM 2
Desember 1995:	IPCCs andre rapport utkom.
Mars 1996:	AGBM 3
Juli 1996:	AGBM 4 og COP 2 i Geneve. Geneve-deklarasjonen vedtas.
Desember 1996:	AGBM 5
Mars 1997:	AGBM 6
August 1997:	AGBM 7
Oktober 1997:	AGBM 8
Desember 1997:	COP 3 i Kyoto. Kyoto-protokollen vedtas.

Referanser

Alfsen, Knut H. (1997): ”Stille før stormen?”. Cicerone nr 1/1997, Universitetet i Oslo.

Andersen, Svein S. (1997): *Case-studier og generalisering – forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.

Andresen, Steinar (1998): *The development of the climate regime: Positions, evaluations and lessons*. Fridtjof Nansen Instituttet, Oslo: FNI-report, R:003-1998.

Andresen, Steinar og Agrawala, Shardul (2002): ”Leaders, pushers and laggards in the making of the climate regime”. *Global Environmental Change* 12: 41-51.

Barnes, Barry (1995): *The elements of social theory*. London, UCL Press.

Beck, Ulrich (1997): *Risiko og frihet*. Bergen, Fagbokforlaget.

Bodansky, Daniel (1994): ”Prologue to the Climate Convention” i Mintzer, Irving og Leonard, Amber (red.): *Negotiating Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bodansky, Daniel (2001a): ”History of the Global Climate Change Regime” i Luterbacher, Urs og Sprinz, Detlef F. (red.): *International Relations and Global Climate Change*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Bodansky, Daniel (2001b): ”International Law and Regime Design” i Luterbacher, Urs og Sprinz, Detlef F. (red.): *International Relations and Global Climate Change*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Borione, Delphine og Ripert, Jean (1994): ”Exercising Common but Differentiated Responsibility” i Mintzer, Irving og Leonard, Amber (red.): *Negotiating Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bull, Hedley (1977): *The anarchical Society: a study of order in world politics*. London: Macmillan.

Børsting, Georg og Fermann, Gunnar (1997): "Climate Change Turning Political" i Fermann, Gunnar (red.): *International Politics of Climate Change*, Oslo: Scandinavian University Press.

Checkel, Jeffrey (1998): "The Constructivist Turn in International Relations Theory". *World Politics* vol 50 (2): 324-348.

Djoghla, Ahmed (1994): "The Beginnings of an International Climate Law" i Mintzer, Irving og Leonard, Amber (red.): *Negotiating Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

Elster, Jon (1991): *Argumenter og forhandlinger. Om strategisk bruk av kommunikatív atferd*. LOS-senteret, Bergen: LOS – senter notat 91/42.

Elster, Jon (1992): "Arguing and Bargaining in the Federal Convention and the Assemble Constituante" i Malnes, Raino og Underdal, Arild (red.): *Rationality and Institutions. Essays in honour of Knut Midgaars on the occasion of his 60th birthday, February 11, 1991*. Oslo: Universitetsforlaget.

Elster, Jon (1998a): "Introduction" i Elster, Jon (red.): *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Elster, Jon (1998b): "Deliberation and Constitution Making" i Elster, Jon (red.): *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Eriksen, Erik Oddvar (1995): *The Quest for Consensus*. Bergen, LOS-senter Notat 95/28.

Eriksen (2000): "Deliberative supranationalism in the EU" i Eriksen, Erik Oddvar og Fossum, John Erik (red.): *Democracy in the European Union: Integration through deliberation?*. London: Routledge.

Eriksen, Erik Oddvar og Weigård, Jarle (1997): "Conceptualizing Politics: Strategic or Communicative Action?". *Scandinavian Political Studies*, Vol. 20 – No.3

Eriksen, Erik Oddvar og Weigård, Jarle (1999): *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget.

Giddens, Anthony (1984): *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Polity Press.

Grubb, Michael (1999): *The Kyoto Protocol*. London: Earthscan Publications Ltd.

Gupta, Joyeeta (1997): *The Climate Change Convention and Developing Countries: From Conflict to Consensus?* Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers.

Habermas, Jürgen (1984): *The Theory of Communication. Volume 1: Reason and the Rationalization of Society*. Boston, Massachusetts: Beacon Press.

Habermas, Jürgen (1987): *The Theory of Communication. Volume 2: Lifeworld and System: A critique of Functionalist Reason*. Boston, Massachusetts: Beacon Press.

Habermas, Jürgen (1996a): *Between Facts and Norms*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Habermas, Jürgen (1999): "Handler, talehandler, språklig formidlet samhandling og livsverden" i Habermas, Jürgen: *Kraften i de bedre argumenter*. Oslo: Ad notam Gyldendal.

Hardin, Garret (1968): "The tragedy of the Commons" i *Science* 162: 1243-1248.

Hellevik, Ottar (1994): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Holtmark, Bjarte og Hovi, Jon (1997): *Betingete posisjoner i klimaforhandlingene*, Universitetet i Oslo, CICERO Working Paper 1997: 9.

Hopman, Terrence (1996): *The Negotiation Process and the Resolution of International Conflicts*. South Carolina: University of South Carolina Press.

Ikeme, Jekwu (2003): "Equity, environmental justice and sustainability: incomplete approaches in climate change politics". *Global environmental change* 13: 195-206.

Jansen, J.C., Battjes, J.J., Ormel, F.T., Sijm, J.P.M., Volkers, C.H., Ybema, J.R., Torvanger, A., Ringius, L., Underdal A. (2001): *Sharing the Burden of Greenhouse Gas Mitigation – Final report of the*

joint CICERO-ECN project on the global differentiation of emission mitigation targets among countries". Oslo: Universitetet i Oslo Cicero. Working Paper 2001:5.

Kalleberg, Ragnvald (1999): "Innledning" i Habermas, Jürgen: *Kraften i de bedre argumenter*. Oslo: Ad notam Gyldendal.

Kjellen, Bo (1994): "A Personal Assessment" i Mintzer, Irving og Leonard, Amber (red.) *Negotiating Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

Krasner, Stephen (1983): "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables" i Krasner, Stephen (red.) *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.

Mwandosya, Mark J. (2000): *Survival emissions: A Perspective From the South on Global Climate Change Negotiations*. Dar es Salaam: Dup (1996) Ltd University of Dar es Salaam.

Payne, Roger (2001): "Persuasion, norms and Norm Construction" i *European Journal of International Relations* 7: 1, 36-61.

Paterson, Matthew (2001a): "Principles of Justice in the Context of Global Climate Change" i Luterbacher, Urs og Sprinz, Detlef F. (red): *International Relations and Global Climate Change*. Cambridge, Massachusetts: the MIT Press.

Paterson, Matthew (2001b): "International Justice and Global Warming" i Holden, B. (ed.): *The Ethical Dimensions of Global Change*. New York: St. Martins Press.

Ringius, Lasse (1997): "*Lite framskrift, kort tid*" i Cicerone nr 3/1997, Universitetet i Oslo.

Risse, Thomas og Müller, Harald (2001): "Arguing and Persuasion in Multilateral Negotiations". Firenze, European University Institute og Frankfurt, Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung. Paper.

Risse; Thomas (2000): "'Let's argue!': Communicative Action in World Politics". *International Organization* 54, 1, 1-39.

Risse, Thomas (2003a): "Global Governance and Communicative Action". Berlin, Freie Universität. Paper.

Risse, Thomas (2003b): "Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien Internationale Beziehungen" i Hellmann, Wolf og Zürn (red): *Die neuen Internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Rowlands (2001): "Classical Theories of International Relations" i Luterbacher, Urs og Sprinz, Detlef F. (red): *International Relations and Global Climate Change*. Cambridge, Massachusetts: the MIT Press.

Schröder, Heike (2002): *Negotiating the Kyoto Protocol: An analysis of negotiation dynamics in international negotiations*. Münster: LIT Verlag.

Silverman, David (2000): *Doing Qualitative Research – A practical Handbook*. London: Sage Publications Ltd.

Stake, Robert E. (2000): "Case Studies" i Denzin, Norman K. og Lincoln, Yvonne S. (red.) *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage Publications Inc.

Stewart, David W. (1984): *Secondary Research – Information Sources and Methods*. Beverly Hills: Sage Publications Inc..

Torvanger, Asbjørn (1997): "Rapport frå 8. møte i Ad Hoc Group on the Berlin Mandate (AGBM)". Policy Note 1997: 3, Cicero, Universitetet i Oslo.

Underdal, Arild (1992): *Leadership in international environmental negotiations: Designing feasible solutions*. Cicero Working Paper 1992: 08, Universitetet i Oslo.

Underdal, Arild (1994): "Leadership Theory. Rediscovering the arts of management" i Zartman, William (red.): *International Multinational Negotiation. Approaches to the Management of Complexity*. San Fransisco: Jossey-Bass Inc.

Underdal, Arild (2002): "Ch. 1: One Question, Two Answers" i Miles, E. (red.): *The Environment Effectiveness*. Cambridge, Mass: MIT Press 2001.

Westskog, Hege (2001): *Why quota trade should be restricted: The arguments behind the EU position on emissions trading*. CICERO Working Paper 2001: 7, Universitetet i Oslo.

Wiegandt, Ellen (2001): "Climate Change, Equity, and International Negotiations" i Luterbacher, Urs og Sprinz, Detlef F. (red): *International Relations and Global Climate Change*, Cambridge, Mass.: the MIT Press.

Young, Oran (1997): "Global Governance: Toward a Theory of Decentralized World Order" i Young, Oran (red.): *Global Governance: Drawing insights from the Environmental Experience*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Kilder

Dovland, Harald (2004): *Intervju*. 15.03.2004.

Earth Negotiations Bulletin (1995a): *Summary of the eleventh session of the INC for a framework Convention on Climate Change: 6-16 February 1995*. Winnipeg, International Institute for Sustainable Development. Vol. 12, nr 11.

Earth Negotiations Bulletin (1995b): *Summary of the first Conference of the Parties for the Framework Convention on Climate Change: 28. March -7. April 1995*. Winnipeg, International Institute for Sustainable Development. Vol 12, nr. 21.

Earth Negotiations Bulletin (1995c): *Report of the Second Session of the Ad Hoc Group on the Berlin Mandate: 30. October -3. November*. Winnipeg, International Institute for Sustainable Development. Vol. 12, nr 24.

Earth Negotiations Bulletin (1996a): *Report of the Third Session of the Ad Hoc Group on the Berlin Mandate: 5.-8. March*. Winnipeg, International Institute for Sustainable Development. Vol. 12, nr. 27.

Earth Negotiations Bulletin (1996b): *Summary of the Second Conference of the Parties to the Framework Convention on Climate Change: 8-19. July 1996*. Winnipeg, International Institute for Sustainable Development. Vol. 12, nr. 38.

Earth Negotiations Bulletin (1996c): *Report of the Meetings of the Subsidiary Bodies of the UN Framework Convention on Climate Change: 9.-18. December 1996*. Winnipeg, International Institute for Sustainable Development. Vol. 12, nr. 39.

Earth Negotiations Bulletin (1997a): *Report of the Sixth Session of the Ad Hoc Group on the Berlin Mandate: 3.-7. March 1997*. Winnipeg, International Institute for Sustainable Development. Vol. 12, nr. 45.

Earth Negotiations Bulletin (1997b): *Report of the Meetings of the Subsidiary Bodies to the Framework Convention on Climate Change: 27. July -7. August 1997*. Winnipeg, International Institute for Sustainable Development. Vol. 12, nr. 55.

Earth Negotiations Bulletin (1997c): *Report of the Meetings of the FCCC Subsidiary Bodies: 20.-31. October 1997*. Winnipeg, International Institute for Sustainable Development. Vol. 12, nr. 66.

Earth Negotiations Bulletin (1997d): *The third Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change 1. -10. December 1997*. Winnipeg, International Institute for Sustainable Development. Vol. 12, nr. 67.

Earth Negotiations Bulletin (1997e): *The third Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change 1. December 1997*. Winnipeg, International Institute for Sustainable Development. Vol. 12, nr. 68.

Earth Negotiations Bulletin (1997f): *Highlights from the third Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change 2. December 1997*. Winnipeg, International Institute for Sustainable Development. Vol. 12, nr. 69.

Earth Negotiations Bulletin (1997g): *Highlights from the third Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change 3. December 1997*. Winnipeg, International Institute for Sustainable Development. Vol. 12, nr 70.

Earth Negotiations Bulletin (1997h): *Highlights from the third Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change 4. December 1997*. Winnipeg, International Institute for Sustainable Development. Vol. 12, nr. 71.

Earth Negotiations Bulletin (1997i): *Highlights from the third Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change 6-7. December 1997*. Winnipeg, International Institute for Sustainable Development. Vol. 12, nr 73.

Earth Negotiations Bulletin (1997j): *Highlights from the third Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change 9 December 1997*. Winnipeg, International Institute for Sustainable Development. Vol. 12, nr. 75.

Earth Negotiations Bulletin (1997k): *Report of the third Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change: 1-11 December 1997*. Winnipeg, International Institute for Sustainable Development. Vol. 12, nr. 76.

IPCC (1995): "*Summary for Policymakers 1995: The Science of Climate Change*". IPCC Working Group I : <http://www.ipcc.ch/pub/sarsum1.htm>. Hentet fra internett 01.10.04.

Kjellen, Bo (2004): *Intervju*. 04.03.2004.

UNFCCC (1992): *United Nations Framework Convention on Climate Change*.

UNFCCC (1995a): *Provisional Agenda and Annotations, including suggestions for the organization of work*. FCCC/CP/1995/1

UNFCCC (1995b): *Matters Relating to Commitments*. FCCC/CP/1995/Misc.1

UNFCCC (1995c): *Report of the Conference of the Parties on its first session, held in Berlin from 28 March to 7 April 1995. Addendum*. FCCC/CP/1995/7/Add.1.

UNFCCC (1996): *Report of the Ad hoc group of the Berlin Mandate on the work of its Fifth Session, Geneva, 9-12 december 1996*. FCCC/AGBM/1996/11.

UNFCCC (1997a): *Report of the Ad Hoc Group on the Berlin Mandate on the work of its Sixth Session, Bonn, 3-7 March 1997*. FCCC/AGBM/1997/3.

UNFCCC (1997b): *Report of the Ad Hoc Group on the Berlin Mandate on the Work of its First Part of its Eight Session, Bonn, 22-31 October 1997*. FCCC/AGBM/1997/8

UNFCCC (1997c): *Report of the Conference of the Parties on its Third Session, held at Kyoto from 1 to 11 December 1997*. FCCC/CP/1997/7.

Alle kilder som er brukt i denne oppgaven er oppgitt.

Antall ord i denne oppgaven er 51 488.