

Håndhevelse og legitimitet: En integrativ vurdering av Parisavtalens effektivitet

Vegard H. Tørstad
European University Institute

Sammendrag

Denne artikkelen drøfter hvilke kriterier som er relevante for å måle klimaavtalers effektivitet, og evaluerer Parisavtalen i lys av disse. Tilnæringsmåten er både deduktiv og induktiv, i den forstand at artikkelen både drøfter hva eksisterende teori kan fortelle om effektiviteten til Parisavtalen – og samtidig bruker Parisavtalen som et referansepunkt for å utvide det eksisterende analyseapparatet på klimaavtalers effektivitet. I motsetning til mye av det som så langt har blitt hevdet om prospektene til Parisavtalen, argumenterer denne artikkelen for at utsiktene for avtalens effektivitet er lovende på nåværende tidspunkt. Det er hovedsakelig tre grunner til det. For det første nyter avtalen bred støtte og deltakelse. For det andre er avtalen relativt ambisiøs. For det tredje sender avtalen tydelige signaler om universalitet, endrede økonomiske incentiver og viktigheten av ikke-statlige aktører, noe som kan bidra til at dens implementering faciliteres.

Nøkkelord: regimeeffektivitet • klimaavtaler • etterlevelse • legitimitet • forhandlinger

Introduksjon

12. desember 2015 slo den daværende franske utenriksminister Laurent Fabius klubba i bordet etter to intensive uker med forhandlinger: den historiske Parisavtalen

var vedtatt (se UNFCCC 2015a). For første gang i sin historie hadde forhandlingene under FNs Klimakonvensjon (UNFCCC) produsert et universelt, juridisk bindende rammeverk for å begrense de globale klimagassutslippene.¹

Parisavtalen er *universell* i den betydning at den innebærer forpliktelser om utslippskutt for alle dens parter, både utviklingsland og industriland, samtidig som nesten alle verdens land har sluttet seg til avtalen. Men til tross for at dens brede deltakelse er en sentral grunn til at avtalen har blitt karakterisert som en suksess av dens tilhengere, foreslår viktige deler av litteraturen på klimaavtalers effektivitet at bred deltakelse som regel vil være et *hinder* for en avtales ambisjonsnivå. I tillegg foreslår litteraturen at, hvis en internasjonal klimaavtale skal kunne fostre både dyp ambisjon og bred deltakelse, bør den etablere en håndhevelsesmekanisme som sikrer at stater implementerer sine forpliktelser. En slik mekanisme finnes ikke i Parisavtalen.

Disse to innvendingene gjør det verdt å sette Parisavtalen under lupen. I denne artikkelen vurderer jeg derfor i hvilken grad påstandene ovenfor holder vann: Hvor ambisiøs er Parisavtalen, og hvor sannsynlig er det at avtalen etterleves? Analysen er både deduktiv og induktiv, i den forstand at jeg både drøfter hva eksisterende teori kan fortelle om effektiviteten til Parisavtalen – og samtidig bruker Parisavtalen som et utgangspunkt for å utvide det eksisterende analyseapparatet på klimaavtalers effektivitet. Jeg går fram på følgende måte. Først presenterer jeg to teoretiske perspektiver på klimaavtalers utforming, og drøfter hvordan Parisavtalens brede deltakelse og «nedenfra-opp»-struktur relaterer seg til disse. Dernest presenterer jeg et generisk rammeverk for hvordan klimaavtalers ambisjon kan måles numerisk, og bruker dette til å sammenligne Parisavtalens og Kyotoprotokollens ambisjonsnivå. Artikkelens fjerde seksjon drøfter Parisavtalen fra et ideasjonelt perspektiv, og peker på tre normendringer som kan bidra til at avtalen implementeres. Til slutt forsøker jeg i artikkelens konkluderende seksjon å integrere ulike perspektiver på klimaavtalers effektivitet i et sammenhengende rammeverk, og således gi en integrativ vurdering av Parisavtalens nåværende og fremtidige effektivitet.

Deltakelsesdilemmaet og striden om Parisavtalens form

To forhandlingsskoler

Hvorfor velger stater å følge – eller ikke følge – sine forpliktelser i internasjonale avtaler? Grovt sett peker litteraturen på tre ulike motivasjoner som kan ligge til grunn for at stater velger å etterleve regler definert i slike avtaler (se Wendt 1999; Kratochwil 1984; Scharpf 2010). Den første er *frykt for sanksjoner*. Denne forklaringen sier at stater følger internasjonale forpliktelser fordi de vil unngå represalier. Slike represalier kan for eksempel påføres av en utarbeidet straffemekanisme som ilegger statene kostnader hvis de ikke følger sine forpliktelser. Den andre er *egeninteresse* – stater

¹I skrivende stund (25.09.2017) har 195 land signert avtalen, og 166 av disse ratifisert den (United Nations Treaty Collection 2017).

følger sine forpliktelser fordi en kostandskalkyle tilsier at de tjener på det. Den tredje motivasjonen er *legitimitet*. Denne forklaringen sier at stater følger sine forpliktelser fordi de anser forpliktelsene som (moralsk) riktige, rettmessige eller rettferdige.

Disse tre motivasjonene er åpenbart stiliserte, og ikke gjensidig utelukkende. Det er grunn til å tro at alle tre har en viss forklaringskraft i mange typer internasjonalt samarbeid. Allikevel går det et tydelig skille i litteraturen på mellomstatlig samarbeid mellom forklaringer som vektlegger henholdsvis den første og den tredje av motivasjonene skissert ovenfor: jeg har her valgt å kalle forklaringer som vektlegger frykt for sanksjoner for *håndhevelsesskolen*, og forklaringer som vektlegger legitimitet for *legitimitetsskolen*. Både håndhevelsesskolen og legitimitetsskolen antar at stater primært vil følge sine egeninteresser i internasjonalt samarbeid, men skiller seg vesentlig fra hverandre i spørsmålet om hvordan avtaler bør utformes om disse interessene skal realiseres.

Håndhevelsesskolen er forankret i internasjonal politisk økonomi og spillteori, og forfekter derfor ofte et klassisk «fangens dilemma»-syn på internasjonal klimapolitikk. Tradisjonelt forstås globale utslippsreduksjoner som et «fellesgode» i denne litteraturen. Fellesgoder kjennetegnes av at de er ikke-ekskluderbare og ikke-rivaliserende (Barrett 2007; Kindleberger 1986). I internasjonalt klimasamarbeid betyr dette, for det første, at ingen stater kan ekskluderes fra å nyte fordelene ved globale utslippsreduksjoner, og for det andre, at når en stat drar fordel av reduserte klimagassutslipp påvirker ikke dette andre staters mulighet til å gjøre det samme.

Fordi kostnadene ved globale utslippsreduksjoner er individuelle og konsentrerte, mens fordelene er globale og spredte, oppstår en dissonans mellom hva som er kollektivt rasjonelt og individuelt rasjonelt: det kollektivt rasjonelle er at alle samarbeider om å løse problemet, mens det rasjonelle for hver enkelt stat er å ikke samarbeide, men heller være «gratispassasjer» og la andre gjøre jobben (Barrett 2007; Dai 2005). Her kommer håndhevelse inn i bildet. Fellesgoder gir stater incentiver til å opptre som gratispassasjerer. Håndhevelsesmekanismer kan bidra til å endre slike incentiver ved å påføre stater straffekostnader som avskrekker dem fra slik oppførsel. Dette er det sentrale trekk ved håndhevelsesskolen; den understreker behovet for en håndhevelsesmekanisme som strukturerer incentiver på en slik måte at stater vil se seg tjent med å delta i, eller etterleve, mellomstatlige avtaler på både kort og lang sikt.

Grovt sett forklarer håndhevelsesskolen staters oppførsel gjennom det March og Olsen kaller en «konsekvenslogikk»²; dette innebærer å forstå aktørene som rasjonelle individer med gitte preferanser og identiteter som tar valg primært basert på forventet nytte (March & Olsen 1998). Dette premisset leder blant annet Downs, Rocke & Barsboom (1996) til å fremme en antakelse om at, desto mer ambisiøs en samarbeidsavtale er, desto sterkere håndhevelsesmekanismer trenger den. Denne hypotesen har dannet grunnlaget for sentrale deler av den påfølgende litteraturen innenfor håndhevelsesskolen, som for øvrig har produsert en rekke innflytelsesrike analyser

²Min oversettelse av begrepet «logic of expected consequences» (March & Olsen 1998).

av mulighetsrom og begrensinger for en global klimaavtale. Siden forhandlingene og signeringen av Kyotoprotokollen i 1997 har sentrale deler av litteraturen på klimaavtaler tatt håndhevelsesskolen rammeverk og forklaringslogikk som utgangspunkt, og deretter forsøkt å finne svar på hvilke mekanismer som kan være plausible og effektive for å sikre nødvendig ambisjon, deltakelse og etterlevelse (se for eksempel Aakre, Helland & Hovi 2014; Barrett 1999; Hovi et al. 2012; Hovi, Skodvin & Aakre 2013; Mitchell 1994; Skodvin & Hovi 2015). Blant annet på grunn av en observert mangel på slike håndhevelsesmekanismer har denne litteraturen uttrykt pessimisme når det gjelder effektivitetsutsiktene til både FNs klimaforhandlinger generelt, og Parisavtalen spesielt (se Bang, Hovi & Skodvin 2016; Hovi, Skodvin & Aakre 2013; Skodvin & Hovi 2015).

Legitimitetsskolen har generelt større tro på staters muligheter til å overkomme kollektive handlingsproblemer, og postulerer at effektivt multilateralt samarbeid kan oppstå under en rekke ulike omstendigheter (se spesielt Chayes & Chayes 1993, 1995; Ellickson 1991; Franck 1995; Ostrom 1990, 2000; Ostrom & Walker 2003). Et sentralt punkt for denne skolen er at bred *legitimitet* blant de deltakende parter bør sikres. Legitimitet innebærer i denne sammenheng at stater aksepterer en avtale som en riktig, rettmessig eller rettferdig autoritet (Suchman 1995; Wendt 1999). I kontrast til håndhevelsesskolen er det altså ikke staters frykt for sanksjoner, men snarere deres oppfattelse om at en prosess eller beslutning er ønskelig, riktig eller passende, som vektlegges som den sentrale motivasjon for å følge forpliktelser. I sine forklaringer baserer denne skolen som regel seg på en form for «riktighetslogikk»³, som innebærer at staters oppførsel betinges av situasjoner, normer, regler og roller (March & Olsen 1998).

I store trekk ser legitimitetsskolen på sanksjonsmekanismer som overflødige eller kontraproduktive (Urpelainen 2010). Chayes & Chayes (1993, 1995) argumenterer i stedet for at en avgjørende faktor for etterlevelse er at stater greier å overbevise hverandre, gjennom en «iterativ diskurs», om at en avtale er verdt å etterleve. Dermed spiller altså forhandlingsprosessen en sentral rolle. Et sentralt funn fra legitimitetsskolen på dette punktet er at når beslutningsprosesser oppfattes som rettferdige og inkluderende, og partene opplever en form for «eierskap» til avtalen, kan dette ha en positiv effekt både på muligheten til å nå en avtale og på effektiviteten til fremforhandlede avtaler (se for eksempel Albin 2001; Albin & Druckman 2014; Ostrom 1990, 2000). For eksempel finner Albin & Druckman (2014) at forhandlinger som følger visse prinsipper for «rettferdig beslutningsprosess» produserer mer effektive internasjonale økonomiske avtaler enn de som ikke gjør det. Når det gjelder klimaregimet så vektlegger Karlsson et al. (2012) at hvis lederskapet i klimaforhandlingene nyter legitimitet kan dette øke mulighetene for å nå konsensus. Monheim (2016) og Park (2016) videreutvikler dette argumentet, og hevder at inkluderende og åpne forhandlingsprosesser kan ha positive virkninger på klimaavtalers effektivitet. Når det

³Min oversettelse av begrepet «logic of appropriateness» (March & Olsen 1998).

gjelder Parisavtalen hevder Brun (2016) og Dimitrov (2016) at nettopp slike trekk karakteriserte Paris-forhandlingene, og at dette har hatt positive effekter på avtalens ambisjonsnivå og deltakelse.

«Pledge and review»

I lys av denne debatten mellom håndhevelsesskolen og legitimitetsskolen i den teoretiske forhandlingslitteraturen, er det interessant å observere at en lignende debatt har funnet sted mellom stater i FNs klimaforhandlinger. Denne debatten har dreid seg om *formen* på den nye klimaavtalen som ble vedtatt i Paris.⁴

Under standardmodellen i forhandlingsteori deles forhandlinger vanligvis inn i tre faser (Zartman & Berman 1982). I den første fasen bestemmer partene seg for å forhandle, de undergår individuelle forberedelser, og hører hverandres standpunkter. I fase to forsøker partene å bli enige om en «løsningsformel» som utgjør grunnlaget for fase tre, som består i å utarbeide spesifikke forpliktelser for parter til avtalen som er i tråd med den gitte formelen (Odell 2013).

Sett under ett, har ikke klimaforhandlingene beveget seg kronologisk fra første, via andre, og til slutt til tredje fase: I stedet har de beveget seg i sykluser. Kyotoprotokollen, for eksempel, var på mange måter en «ovenfra-ned»-avtale som markerte slutten på en syklus der forhandlingene mer eller mindre hadde beveget seg gjennom alle fasene. Protokollen fastsatte en maksimal grense for samlede utslipp, og fordelte deretter rettigheter til disse utslippene mellom land som ble regnet som «industrialiserte» (Lahn 2015).

Å enes om en form for byrdefordelingsformel av klimagassutslipp er det logiske sluttpunktet av den tredje fasen i et såkalt «ovenfra-ned»-rammeverk. Nettopp denne fasen har vært sentral i den faktiske debatten om den nye klimaavtalens form. Siden omkring København-forhandlingene i 2009 ble det klart at en ovenfra-ned-avtale basert på tydelige byrdefordelingskriterier var fåfengt, både fordi det er vanskelig å enes om slike kriterier (se Tørstad & Sælen 2017) og fordi en slik form på en ny avtale ikke nøytt støtte fra en rekke viktige stater, for eksempel USA. Som en konsekvens av dette har klimaregimet beveget seg i retning av et fullverdig «nedenfra-opp»-system. Dette systemet har blitt kalt «pledge-and-review», og består av to hovedkomponenter. Det første er *pledge*, som innebærer at partene sender inn sine nasjonale klimaplaner («NDCer») til FNs klimasekretariat. *Review*-fasen kan innebære både *ex ante*, *ex post* og underveis-vurderinger av implementering og etterlevelse.

Frivillig, bred og dyp?

«Pledge-and-review»-systemet kan sies å være et tveegget sverd. På den ene siden har litteraturen uttrykt skepsis til om et slikt system har potensiale til å produsere avtaler som pålegger deltakerne tilstrekkelig ambisiøse forpliktelser. Fordi multilaterale

⁴Se for eksempel New Zealands posisjonsdokument til klimaforhandlingene i en debatt høsten 2013 (New Zealand 2013).

klimaavtaler er frivillige å delta i, har det vært vanlig å peke på at slike avtaler som regel begrenser seg til det minste felles multiplum – og avtalens ambisjon vil derfor bestemmes av den minst ambisiøse part (Hovi & Sprinz 2006; Underdal 1980; Victor 2006). Nettopp på grunn av dette har litteraturen på klimaforhandlingene ofte vært skeptisk til brede, nedenfra-opp-avtaler. Oran Young hevder for eksempel at klimaavtaler med bred deltakelse som regel er «grunne» i substans, fordi de må være akseptable for alle deltakerne, og Scott Barrett (1999, 2003), argumenterer for at det ligger i klimaavtalers natur å måtte gjøre en avveining mellom å være «smale og dype» og «brede og grunne».⁵

På den andre siden har litteraturen også uttrykt at bred deltakelse er sentralt for en klimaavtales effektivitet (Se for eksempel Bang, Hovi & Skodvin 2016; Hovi et al. 2016; Keohane & Raustiala 2008; Stavins 2015). Gjennom klimaforhandlingenes levetid har det derfor vært en konfliktlinje mellom to poler, både teoretisk og empirisk, om hva som er den riktige balansen mellom deltakelse og ambisjon. De siste årene har vektskålen vippet mot deltakelse, kanskje spesielt på grunn av den store veksten i klimagassutslipp i utviklingsland – men også av legitimitetshensyn. Av slike grunner argumenterte for eksempel Robert Stavins (2015) for at Parisavtalen måtte dekke minst 90% av verdens utslipp om den skulle kunne kalles «effektiv».

Behovet for bred deltakelse var en sentral grunn til opprettelsen av «pledge-and-review»-systemet i klimaforhandlingene, som lar stater bestemme selv hvilke forpliktelser de ønsker å ta på seg. Systemet sikter med det på å maksimere deltakelse ved å ivareta hensynet til selvbestemmelse for de deltakende parter i størst mulig grad. Tatt i betraktning at Parisavtalen dekker omkring 98% av verdens klimagassutslipp, kan det trygt hevdes at avtalen lykkes i å oppfylle kriteriet om bred deltakelse. Sammenlignet med Kyotoprotokollen, som i inneværende periode kun dekker rundt 14% av de globale klimagassutslippene, blir dette enda tydeligere.

Parisavtalen er derfor, helt klart, veldig bred. Hvis vi følger logikken til sentrale deler av den eksisterende litteraturen er det derfor overraskende at avtalen også ser ut til å være relativt dyp når det gjelder ambisjon. Av hva angår ambisjon kan vi skille mellom summen av de nasjonale klimatiltakene som har blitt lovet av landene, på den ene siden, og avtalens felles og langsiktige mål, på den andre. Foreløpig anslås det at global oppvarming vil begrenses til rundt 2,7°C når (hvis) de nasjonale klimaplanene implementeres.⁶ Dette representerer i seg selv en reduksjon på om lag 1°C sammenlignet med «business-as-usual». Utover dette legger Parisavtalen opp til at dens ambisjon skal økes progressivt, og at på sikt skal global oppvarming begrenses til maksimum 2°C, og helst 1,5°C sammenliknet med førindustriell tid.

⁵Denne idéen har gitt grobunn til den såkalte «klubb-modell»-litteraturen, som undersøker forutsetningene for «smale og dype» avtaler (Se spesielt Hovi et al. 2016 og Sælen 2015).

⁶Ifølge Climate Action Tracker (2015). En nyere studie finner at de nasjonale klimaplanene vil begrense global oppvarming til mellom 2,6°C og 3,1°C (Rogelj et al. 2016).

Håndhevelsesskolen har vektlagt at hvis en klimaavtale skal være både dyp og bred burde helst et effektivt sanksjonssystem sikre etterlevelse av avtalen (se for eksempel Hovi et al. 2012). Dette impliserer vanligvis en slags «ovenfra-ned»-tilnærming. Men, når det gjelder utslipp er Parisavtalen som nevnt hovedsakelig basert på en «nedenfra-opp»-struktur, og artikkelen i avtalen som handler om implementering sier at dens implementeringskomité primært skal være «tilretteleggende», «ikke-anklagende» og «ikke-straffende» (UNFCCC 2016a, artikkel 15.2). Dette er tilsynelatende i strid med håndhevelsesskolens anbefalinger. Et interessant spørsmål er dermed hvorfor Parisavtalen i store trekk applauderes som et effektivt svar på klimaproblemet av både klimaforhandlere (for eksempel Brun 2016; Kinley 2017; Dimitrov 2016; Tubiana 2016), mediene (for eksempel BBC 13. desember 2015; New York Times 13. desember 2015) og sivilsamfunnet (se Climate Action Network 2015), til tross for at den «kun» er basert på frivillige klimaplaner og ingen effektive sanksjonsmuligheter.

Ifølge Laurence Tubiana, Frankrikes spesialutsending og lederfigur under Parisforhandlingene, var idéen bak forhandlingene ikke å opprette juridisk bindende mål med et sanksjonsregime i ryggen, men heller å «harmonisere partenes intensjoner» gjennom bruk av rammeverket for nasjonale klimaplaner (Tubiana 2016). I det følgende vil jeg presentere, først, en numerisk representasjon, og dernest, en ideasjonell forklaringsmodell, som sammen demonstrerer hvordan en slik «nedenfra-opp»-struktur har potensiale til å være et effektivt verktøy mot global oppvarming selv om den mangler sterke håndhevelsesmekanismer.

En numerisk tilnærming til Parisavtalens effektivitet

Arild Underdal (1992) er en viktig bidragsyter til litteraturen på regimeeffektivitet. Hans tilnærming til effektivitet er basert på den relative forbedringen et regime har oppnådd, sammenlignet med (1) den kontrafaktiske tilstanden – i dette tilfellet fravær av klimaregimet – og (2) det kollektive optimum, som vil si det beste utfallet man kunne håpet på å oppnå (Underdal 1992). Denne tilnærmingen gir tre nyttige konsepter for å evaluere effektivitet: 1) den kontrafaktiske tilstand (KT), 2) den faktiske måloppnåelse (FM), og 3) det kollektive optimum (KO). De mest effektive regimene er de som sørger for en størst mulig forbedring fra den kontrafaktiske tilstand, samtidig som de minimerer avstanden til det kollektive optimum (se tabell 1, hentet fra Underdal 1992).

Tabell 1. Underdals to dimensjoner av effektivitet

				Avstand til kollektivt optimum		
				Stor	Liten	
Relativ forbedring	Høy	<i>Viktig, men imperfekt</i>		<i>Viktig og perfekt</i>		
	Lav	<i>Uviktig og sub-optimal</i>		<i>Uviktig, men optimal</i>		

Ved å bygge på de overnevnte konseptene, foreslår Helm & Sprinz (2000) at følgende formel kan brukes til å kalkulere en *effektivitetsscore*:

$$(FM-KT)/(KO-KT)$$

Et regimes effektivitet er dermed gitt som distansen mellom den faktiske måloppnåelsen og den kontrafaktiske tilstand dividert med distansen mellom det kollektive optimum og den kontrafaktiske tilstand.

For å måle Parisavtalens potensielle effektivitet med dette rammeverket, trengs numeriske verdier for de tre konseptene i formelen. Hvis vi legger til grunn at klimaforhandlingenes primære mål er å begrense global oppvarming, kan *temperaturøkning* brukes som et numerisk mål på avtalens ambisjon. Selv om vi vet lite om den faktiske måloppnåelsen til Parisavtalen foreløpig, predikeres det at de nasjonale klimaplanene setter verden på kurs mot omtrent 2,7°C oppvarming sammenliknet med førindustriell tid (Climate Action Tracker 2015). I denne artikkelen brukes derfor 2,7 som et numerisk mål på Parisavtalens *faktiske måloppnåelse*. Likeledes predikeres det at et «business-as-usual»-scenario ville føre til omkring 3,7°C oppvarming (ibid.); dette defineres derfor her som den *kontrafaktiske tilstanden*.

Å definere en verdi for det kollektive optimum er en anelse mer komplisert, da dette i teorien er basert på en global nytte-kostnadsanalyse. Det kan hevdes at det kollektive optimum ideelt sett ville vært ingen global oppvarming, altså 0°C. Det var imidlertid ikke mulig for Parisavtalen å begrense oppvarmingen til 0°C, da verden allerede er rundt 0,85°C varmere enn før den industrielle revolusjon, og ytterligere 0,6°C temperaturstigning allerede er «innelåst» som følge av historiske utslipp (Hansen et al. 2005; IPCC 2014). Jeg antar av denne grunn at det mest ambisiøse Parisavtalen kunne få til var å begrense global oppvarming til 1,5°C, noe avtalen også setter som sitt ultimate mål (se UNFCCC 2015a). Helm-Sprinz-formelen gir dermed:

$$(2,7-3,7)/(1,5-3,7) = 0,45$$

Effektivitetsscoren inntar verdier på intervallet [0,1]. En score på 0,45 kan dermed tolkes som at avtalen er middels effektiv: den løser om lag 45% av problemet, men mangler om lag 55% ambisjon for å være «perfekt». Hvis vi følger terminologien i tabell 1 ser avtalen ut til å utgjøre en «viktig» forbedring sammenliknet med den kontrafaktiske tilstanden, mens den befinner seg et sted midt mellom «imperfekt» og «perfekt» på det kollektive optimum-kontinuumet.

For å få et bedre begrep om hva denne scoren egentlig vil si, kan den sammenlignes med Kyotoprotokollens potensielle effektivitetsscore. Ifølge en studie som predikerte Kyotoprotokollens effekt på global temperaturøkning er det rimelig å anta at denne avtalen begrenset global oppvarming med om lag 0,16°C, gitt at

dens provisjoner ble implementert (Wigley 1998, 2006).⁷ Hvis vi legger til grunn at i 1997 kunne global oppvarming begrenses til 1°C⁸, gir dette:

$$(3,54-3,7)/(1-3,7) = 0,06$$

En score på 0,06 indikerer at Kyotoprotokollen var et lite effektivt verktøy for å begrense global temperaturøkning, og setter Parisavtalens ambisjonsnivå i et relativt godt lys. Hvis vi sammenligner avtalenes potensielle effektivitet, representerer Parisavtalen en om lag førti prosentpoengs forbedring fra Kyotoprotokollen på nåværende tidspunkt.⁹ I tillegg er det rimelig å anta at denne forskjellen vil å øke ytterlige i årene som kommer, ettersom det såkalte «progresjonsprinsippet» i Parisavtalen forplikter partene til å påta seg stadig mer ambisiøse klimapolitiske mål (UNFCCC 2015a, artikkel 4.3).

Denne numeriske tilnærmingen gir en pekepinn på Parisavtalens ambisjonsnivå, som er sentralt for en klimaavtales effektivitet. Dog gir en slik tilnærming åpenbart ikke et fullstendig bilde av avtalen. For det første kan den numeriske tilnærmingen være problematisk fordi de fleste nasjonale klimaplanene ennå ikke er implementert. Parisavtalen er kun et fundament for hva som vil skje i årene som kommer, og det er vanskelig å si noe for sikkert om avtalens *faktiske* måloppnåelse så langt. For det andre kan ikke en slik numerisk representasjon av effektivitet fange opp noen av de mest sentrale konsekvensene ved Parisavtalen, blant annet de som innebærer globale endringer av idéer og normer. Disse to innvendingene tilsier at vi bør vurdere både 1) hvilken sannsynlighet det er for at avtalen implementeres, og 2) hva slags normdiffusjon avtalen manifesterer og bidrar til. I den påfølgende seksjonen diskuterer jeg derfor noen normrelaterede aspekter ved Parisavtalen som jeg argumenterer for at vil være sentrale for avtalens sannsynlighet for implementering, og derfor også dens effektivitet.

En ideasjonell tilnærming til Parisavtalens effektivitet

En ideasjonell tilnærming

Til tross for at de primært regnes som representanter for håndhevelsesskolen i internasjonal politikk, trekker Downs, Locke & Barsoom (1996) også frem *normdiffusjon* og *ideasjonell endring* som potensielt viktige bidragsmekanismer til staters etterlevelse

⁷Vi vet i dag at Canada og USA trakk seg fra Kyotoprotokollen, men at dens provisjoner i stor grad ble etterlevd, og dens andre periode etterlevs fortsatt, av protokollens gjenværende parter (Grubb 2016).

⁸Denne antakelsen kan være for sterk, men effektivitetsscoren er uansett robust. Hvis det kollektive optimum i stedet settes til 1,5°C, er scoren 0,07 (med andre ord tilnærmet lik).

⁹Jeg understreker her at begge effektivitetsscorene baserer seg på *predikerte* effekter. Den *faktiske* måloppnåelsen til begge avtalene vil dermed sannsynligvis være noe lavere enn tallene som presenteres her.

av internasjonale avtaler. Allikevel behandles som oftest ikke mekanismer for norm-diffusjon og ideasjonell endring systematisk i effektivitetslitteraturen på klimaavtaler. Fordi dette perspektivet virker å gjøre seg spesielt relevant for Parisavtalen, som har blitt applaudert for det tydelige «signalet» den sender til stater, sivilsamfunn og næringsliv (Brun 2016; Obergassel et al. 2016; Singapore 2016), forsøker jeg her å anlegge et ideasjonelt analyseperspektiv på avtalen. Til tross for at endring i normer og idéer er vanskelig å stadfeste empirisk (Downs, Locke & Barsboom 1996), vil jeg i det følgende forsøke å vise hvordan Parisavtalen både manifesterer, og bidrar til, ulike former for normendring som samsvarer med teoretiske anbefalinger fra både håndhevelsesskolen og legitimitetsskolen.

Robert Keohane (1989) vektlegger viktigheten av internasjonale institusjoner som fora for utveksling av informasjon og som plattformer for å skape felles forståelse mellom stater. For å forstå Parisavtalens fulle potensiale for effektivitet tar jeg utgangspunkt i nettopp dette felles rammeverket for forståelse, det John Searle (1995) kaller den «kollektive intensjonaliteten», som denne avtalen etablerer. Internasjonale institusjoner har potensiale til å utøve en indirekte påvirkningskraft over kostnader og gevinster assosiert med ulike politiske valg, ved å definere informasjon om politiske problemer og deres mulige løsninger. Av denne grunn hevder Chayes & Chayes (1993) at avtaleutforming i internasjonal politikk kan forstås som en læringsprosess der oppfatninger av nasjonale interesser utvikles og defineres. Nettopp på grunn av den nære relasjonen mellom informasjon og interesser er den felles forståelsen av hva klimaendringene faktisk innebærer – «klimanarrativet» – viktig.

Det er først og fremst en stor endring i dette felles rammeverket for forståelse som skiller Parisavtalen fra Kyotoprotokollen. Kyotoprotokollen inneholdt verken et ambisiøst, langsiktig, felles mål, eller noen form for visjon for hvordan partene til avtalen ønsket at fremtiden skulle se ut (se UNFCCC 1997). Det finnes for eksempel ingen formuleringer i protokollen som tyder på at verden er på vei mot en karbonfri fremtid. I stedet består avtalen av en mengde «skal»-formuleringer¹⁰, den ber kun «industrialiserte» stater om å ta på seg forpliktelser over en begrenset periode, og baserer seg på et marked for mellomstatlig handel av utslippskvoter som verktøy for å fordele kostnader. Samlet sett sender dette et signal om at utslippskutt er en betydelig økonomisk byrde som hovedsakelig skal betales av, og fordeles mellom, rike land.

Til sammenligning definerer Parisavtalen et felles mål for alle stater om å balansere globale utslipp og opptak av klimagasser innen den andre halvdel av det tjuerførste århundret, og ber om at global oppvarming skal begrenses til maksimalt 2°C, men helst 1,5°C (UNFCCC 2015a). Avtalen etablerer en ny, universell forståelse av klimaendringene som jeg vil hevde reduserer gratispassasjerproblemet knyttet til implementering, og er langt bredere forankret blant både stater og ikke-statlige aktører. I det følgende går jeg gjennom noen elementer ved Parisavtalen som utdyper disse tre punktene. Jeg argumenter for at signalene Parisavtalen sender korresponderer

¹⁰«Skal» betyr i denne konteksten at provisjonen er juridisk bindende.

med forslag fra både legitimitetsskolen og håndhevelsesskolen om hvordan en effektiv klimaavtale bør utformes. I dette henseendet kan det hevdes at avtalen er et slags integrativt kompromiss mellom de to skolene, og likner således en slags mellomløsning som blant annet Jonas Tallberg har fremhevet som potensielt effektiv (Tallberg 2002). For å understøtte mitt argument empirisk, viser jeg underveis til hvordan observerte tegn til normendring blant stater og ikke-statlige aktører korresponderer med de signalene jeg argumenterer for at avtalen sender.

Universalitet: Viktigheten av et felles, allmenngyldig og langsiktig mål

For det første sender Parisavtalen et signal om at klimaendringer og klimatiltak angår alle, og at avtalen skal være gyldig for alle land i all overskuelig fremtid. Konvergens blant parter om en avtales visjon og langsiktige mål har blitt fremhevet i litteraturen som grunnleggende for å skape et stabilt samarbeid (Gourevitch 1996; Mintz & Wayne 2016). Nettopp derfor gikk det franske presidentskapet inn for en strategi om å «harmonisere partenes intensjoner» (Tubiana 2016). Konkret gikk dette blant annet ut på å bruke kriterier som legitimitetsskolen vektlegger i forhandlingsprosessen til å formulere enighet om langsiktige mål og sykluser på overordnet nivå. Som resultat foster Parisavtalen universell deltakelse, balanserer en sentral differensieringskonflikt mellom «industrialiserte» og «utviklede» land, og etablerer flere mekanismer som over tid kan redusere partenes incentiver til å være gratispassasjerer i implementeringsfasen av avtalen.

En del av litteraturen som hører til det jeg her har kalt «legitimitetsskolen» har argumentert for at effektive mellomstatlige beslutninger best kan nås gjennom beslutningsprosesser som oppfattes som rettferdige av de deltakende parter (Albin 2001; Franck 1995; Albin & Druckman 2014). I tillegg har Oran Young beskrevet hvordan politisk lederskap kan spille en viktig rolle for skjebnen til multilaterale forhandlinger (Young 1991). Young beskriver blant annet potensialet til det han kaller «innovativt» lederskap, som går ut på at forhandlingsledere formulerer problemer på en måte som foster integrative forhandlinger, og finner fram til avtalevinduer som ellers ville gått deltakerne hus forbi (Young 1991).

Kombinasjonen av de to forslagene ovenfor gjør det interessant å merke seg at det franske presidentskapet under Paris-forhandlingene har blitt applaudert for måten det la til rette for en inkluderende, balansert og gjennomsiktig forhandlingsprosess på (Brun 2016, Dimitrov 2016, IISD 2015). Norges forhandlingsleder Aslak Brun vektlegger i sin beskrivelse av Paris-forhandlingene at presidentskapet var «inkluderende», og at de brukte åpenhet strategisk i forhandlingsprosessen til å «navigere Parisavtalen til den mer ambisiøse delen av spekteret av mulige resultater» (Brun 2016, min oversettelse). Denne beskrivelsen står i sterk kontrast til metodene som ble brukt under det forrige store forhandlingsmøtet i klimaforhandlingene – COP15 i København, 2009 – hvor det danske presidentskapet ble sterkt kritisert både for å tvinge gjennom sin egen-designede avtale, og for at den endelige avtalen ble forhandlet fram av en håndfull viktige aktører bak lukkede dører og «påtvunget» resten av partene (Dimitrov 2010).

Bildet som tegnes av diplomater som deltok, tyder på at Paris-forhandlingene lyktes i å møte en samling kriterier om rettmessige prosesser som legitimitetsskolen har skissert og vektlagt som sentrale (se for eksempel Albin 2001). Foruten beskrivelsene av en inkluderende og gjennomiktig prosess ovenfor, er et sentralt punkt her at presidentskapet forsøkte å legge til rette for en prosess drevet av partene selv (Tubiana 2016; Ourbak 2017). Sakseierskap har blitt understreket som viktig i den empiriske forhandlingslitteraturen (se Ostrom 1990, 2000; Woods 1999). Elinor Ostrom har for eksempel vist at når brukere av en fellesressurs organiserer seg selv til å utvikle og utøve sine egne utformede regler, vil de ofte være mer villige til å rette seg etter reglene enn hvis en avtale påtvinges dem (Ostrom 1990, 2000). Dette bildet støttes opp om av en norsk klimaforhandler, som sier det var viktig at «alle følte seg hørt» i prosessen, også uambisiøse stater: dette gjorde at «ingen har påskudd til å skyte ned avtalen i etterkant» (intervju 20.9.2017).

Litteraturen på klimaforhandlinger har foreslått at multilaterale klimaavtaler har høyest potensial for etterlevelse hvis de er basert på en universell forståelse av rettferdig byrdefordeling mellom partene (Ringius, Torvanger & Underdal 2002; Hjerpe et al. 2011; Kesternich, Löschel & Ziegler 2014; Young 2014; Tørstad & Sælen 2017). Til tross for at Parisavtalen forsøker nettopp å unngå streng byrdefordeling, åpnet en mer balansert og inkluderende beslutningsprosess enn tidligere muligheten for å definere mål og provisjoner som er mer allment gyldige og aksepterte enn i tidligere avtaler. Som et konkret resultat kan vi observere at skillet mellom «utviklingsland» og «industriland» har blitt mindre skarpt over forhandlingenes løp, og operasjonaliseringen av byrdefordeling definert i FNs Klimakonvensjon (FN 1992) og Kyotoprotokollen (UNFCCC 1997) ikke eksisterer lenger i Parisavtalen. Empiriske studier har vist at nettopp denne inndelingen fram til nå har utgjort en sentral hindring for partenes muligheter til å enes om innholdet i en ny klimaavtale (Castro, Hörnlein & Michaelowa 2011; Tørstad & Sælen 2017). Tendensen om at partenes mål er mer harmoniserte enn tidligere forsterkes av vitnesbyrdet til Brun (2016), som viser hvordan en ny koalisjon¹¹, bestående av over 100 til dels svært heterogene parter, gikk sammen for å maksimere Parisavtalens ambisjonsnivå. Disse sto blant annet bak formuleringen om 1,5°C- målet.

Dette bringer oss over i neste poeng, som handler om Parisavtalens ikke-linearitet. En sentral lærdom fra både Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen er at en effektiv klimaavtale må være tilpasset til endrete omstendigheter over tid, eller hva Oran Young (2011) kaller «ikke-linearitet». Kun avtaler som er tilstrekkelig «tilpassingsdyktige» vil forbli relevante i det lange løp. Ikke-linearitet ble etter hvert et stort problem både for Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen. Det klareste eksempelet er igjen klassifiseringen av «utviklingsland» og «industriland», og de korresponderende formuleringene om at industriland skulle bære hovedansvaret for å kutte klimagassutslipp, mens utviklingsland var (så å si) unntatte. Et sentralt problem besto i at de

¹¹Den såkalte «High Ambition Coalition».

statene som ble klassifisert som «utviklingsland» i 1992 ikke nødvendigvis er «utviklingsland» i dag – og at noen av verdens største utslippsland, for eksempel Kina og India, har forblitt medlemmer av denne gruppen som ble fritatt fra å påta seg såkalte kvantitative obligasjoner.

På grunn av dens struktur er Parisavtalen langt bedre rustet til å takle slike endringer over tid. Mens Kyotoprotokollen var avhengig av å bli periodisk re-forhandlet, har Parisavtalen ingen sluttdato. I stedet skal partene fornye sine klimaplaner hvert femte år, og dele disse med klimaforhandlingenes sekretariat. Artikkel 13 av avtalen binder partene til å rapportere informasjon om sin progresjon i å nå sine lovede målsettinger, og artikkel 14 sier at det skal foretas en «global opptelling» som skal informere om i hvilken grad partenes planer og implementering samsvarer med Parisavtalens kollektive mål (UNFCCC 2015a). Kombinasjonen av disse mekanismene åpner for at partene kan se hverandre i kortene og muligens også til en viss grad holde hverandre i sjakk, noe både håndhevelsesskolen og legitimitetsskolen vektlegger som sentralt: Både Chayes & Chayes (1993) og Dai (2005) hevder for eksempel at en institusjon som skaffer til veie informasjon om staters grad av implementering kan fasilitere resiprositet og fremkalle økt etterlevelse. I tillegg har Ostrom & Walker (1991) vist at kommunikasjonskanaler mellom deltakende parter kan redusere behovet for håndhevelsesmekanismer.

I den «globale opptellingen» skal også partenes innsats for klimatilpassing og finansiell støtte til utviklingsland evalueres. Å inkludere disse elementene sikrer en balanse og helhet til Parisavtalen som kan bli viktig for dens robusthet. For eksempel er det rimelig å anta at, etter hvert som effektene av klimaendringer inntreffer i større grad, vil klimatilpassing bli et stadig mer presserende problem. Ved å inkludere dette og andre elementer (for eksempel tap og skade, teknologiutvikling og gjennomsliktighet) på nåværende tidspunkt, sikrer man til en viss grad at avtalen ikke må gjenåpnes for re-forhandling om disse senere. Slik svarer Parisavtalen på krav fra utviklingsland om at Kyotoprotokollen var for endimensjonal, i det henseendet at protokollen kun dreide seg om reduksjon av klimagasser.

Til slutt signaliserer det såkalte «progresjonsprinsippet» (UNFCCC 2015a, artikkel 4.3) at avtalens ambisjonsnivå i prinsippet kun kan øke. Dette sikrer, for det første, at avtalens effektivitet ikke burde kunne reduseres som følge av redusert kollektiv ambisjon, og, for det andre, en viss stabilitet i partenes innenrikspolitiske klima. Fordi det hindrer at klimaplanene kan utvikle seg til å bli mindre ambisiøse over tid, sender progresjonsprinsippet et langsiktig og stabilt signal om retningen til den globale fremtidige klima- og energipolitikken, noe som vil kunne påvirke politiske og økonomiske incentiver på landnivå.

Økonomiske incentiver: fra «fangens dilemma» til «grønn vekst»

Dette bringer oss over til neste punkt. Det andre signalet Parisavtalen sender handler om de økonomiske incentivene partene har til å implementere klimatiltak. Globale utslippsreduksjoner kan karakteriseres som et fellesgode, og når det gjelder

implementering av utslippskutt må derfor globale klimaavtaler som oftest hankses med det såkalte gratispassasjerproblemet, som beskrevet i artikkelens andre seksjon ovenfor.

Litteraturen har flittig brukt denne «fangens dilemma»-illustrasjonen som en forklaring på hvorfor globale klimaforhandlinger har vært så vanskelig (se for eksempel Barrett 2007; Gardiner 2006; Sandler 1997; Victor 1999). Men fra forhandlingene i Kyoto (1997) via København (2009) og til Paris (2015) finnes det imidlertid grunn til å hevde at sannhetsgehalten i denne mye brukte historien om klimaforhandlingene har endret seg. Jeg vil hevde at «fangens dilemma»-narrativet i mindre grad er en treffende beskrivelse av Parisavtalen enn tidligere klimaavtaler, fordi den avtalen partene har blitt enige om er basert på en endret forståelse av de økonomiske incentivene som ligger til grunn for implementering av klimatiltak.

Noe forenklet kan det sies at den utbredte forståelsen av klimatiltak ser ut til å ha endret seg fra et kostnadsperspektiv i Kyoto til et mulighetsperspektiv i Paris: mens Kyotoprotokollen impliserte at klimatiltak utelukkende er noe som er en stor kostnad å gjennomføre (et «problem»), formulerer Parisavtalen klimatiltak som noe som kan være økonomisk lønnsomt og ønskelig å oppnå, både i nær fremtid og på lang sikt (en «mulighet»). Ved å redefinere klimanarrativet har Parisavtalen skapt en felles forståelse av klimaendringene som skaffer til veie elementer av det håndhevelsesskolen kunne foreslått som nødvendig for en effektiv avtale. Ved å få partene til å innse at det er i deres egeninteresse å begrense sine klimagassutslipp, forsøker Parisavtalen å redusere omfanget av gratispassasjerproblemet knyttet til implementering av klimatiltak. På dette punktet er signalene som avtalen sender om økonomiske incentiver sentrale. Det er spesielt budskapene om, for det første, mulighetene for såkalt «grønn vekst», og, for det andre, at forretningsmodeller som er tilpasset til fremtidige endringer i energisystemer vil tilby muligheter for økonomisk profitt, og noen ganger være nødvendig for å unngå store tap, som ser ut til å ha sunket inn hos både sentrale statlige og ikke-statlige aktører. En norsk klimaforhandler fremhever i denne sammenheng Parisavtalens artikkel 2.1.c som et av avtalens mest utslagsgivende punkter (intervju 20.9.2017). Denne artikkelen sier at partenes fremtidige finansstrømmer skal være forenelige med lave klimagassutslipp. Sentrale deler av privat næringsliv ser ut til å støtte denne provisjonen, basert på vurderinger av hva de selv mener er i sine interesser. En illustrasjon finner vi i et åpent brev som 19 av USAs største selskaper nylig sendte til president Trump. I brevet ba de presidenten om at USA må forbli i Parisavtalen fordi avtalen «styrker konkurransedyktighet», «skaper markeder, arbeidsplasser og vekst», og «reduserer risiko for næringslivet». ¹²

EU-forhandler Radoslav Dimitrov hevder at klimaforhandlingene hadde bidratt til politiske endringer allerede før en formell avtale var blitt produsert, fordi «overbevisende argumenter» hadde endret partenes forståelse av nytter og kostnader forbundet med implementering av klimatiltak (Dimitrov 2016). Dimitrov beskriver blant annet hvordan Sør-Korea introduserte begrepet «grønn vekst» til forhandlingene, og

¹²Se: <https://www.c2es.org/nyt/>

hvordan EU vektla såkalte «vinn-vinn»-løsninger (Dimitrov 2016). Disse argumentene samsvarer med funnene til flere innflytelsesrike rapporter om de økonomiske konsekvensene av global oppvarming, inkludert den viktige Stern-rapporten (Stern 2007), som tydelig peker på de økonomiske fordelene ved å kutte klimagassutslipp så fort som mulig, to *New Climate Economy*-rapporter som skisserte de økonomiske mulighetene ved en grønn transformasjon (Global Commission on the Economy and Climate 2014, 2015), rapporter fra Verdensbanken (Deichmann & Zhang 2013) og Det Internasjonale Energibyrådet (International Energy Agency 2015), men også andre studier. Eksempelvis viser en studie at det er bred enighet blant 365 av USAs fremste økonomiske eksperter om at USA vil tjene på å implementere substansielle klimatiltak i nær fremtid, *uansett om andre land gjør det samme eller ikke* (se Howard & Sylvan 2015).

Nettopp denne forståelsen av klimatiltak som lønnsomme er en avgjørende utvikling for Parisavtalen. Selv om jeg her først og fremst vektlegger staters *forståelse* av incentivene forbundet med klimatiltak, finnes det også en rekke tegn på at de *faktiske* økonomiske kostnadene har endret seg drastisk de siste årene. Eksempelvis utgjorde globale investeringer i fornybar energi et dobbelt så høyt beløp som investeringer i fossil energi i 2016 (McCrone et al. 2017); fornybar energi er nå det mest kostnadseffektive alternativet for strømproduksjon i en rekke land og regioner (IRENA 2012); den globale prisen på solcellekraft falt om lag 70% mellom 2009 og 2013 (IRENA 2014); den tidligere robuste sammenhengen mellom økonomisk vekst og klimagassutslipp er påviselig brutt (International Energy Agency 2016), og et av verdens største forvaltningsfond hevder at det nå innebærer stor risiko å investere i kullkraft fordi det utkonkurreres av fornybar energi (E24, 24.mai 2017).

Både den franske spesialutsending Laurence Tubiana (2016), EUs forhandler Radoslav Dimitrov (2016) og Norges forhandlingsleder Aslak Brun (2016) har beskrevet hvordan slike rapporter, studier og trender som nevnes ovenfor ble strategisk brukt til å påvirke statslederens oppfatning av hva som er i deres økonomiske interesse under forhandlingene. Som et tegn på at dette har hatt en effekt kan vi observere at Russlands president Vladimir Putin understreket de negative økonomiske konsekvensene av klimaendringene i en tale under Paris-forhandlingene, USAs president Barack Obama skisserte de potensielle økonomiske gevinstene av et skifte til fornybar energi da han presenterte Parisavtalen til det amerikanske folk, og Kinas president Xi Jinping vektla at grønne investeringer allerede er lønnsomt da han talte til verdens finanselite under verdens økonomiske forum i Davos.¹³

Samspill med ikke-statlige aktører: strategisk «orkestrering» av ansvar
Nettopp verdens økonomiske forum i Davos, sammen med en rekke andre fora for interaksjon og samspill mellom statlige- og ikke-statlige aktører, spiller en viktig, og

¹³Se henholdsvis Det Hvide Hus (2015a), New York Times (1.desember 2015) og Bloomberg (2016).

på langt vei neglisjert, rolle for Parisavtalens effektivitet. Det tredje signalet Parisavtalen sender er at ikke-statlige aktører er avgjørende for implementering av avtalen.

Fordi internasjonale institusjoner har begrensede muligheter til å utøve hierarkisk styring over stater, bruker slike institusjoner i økende grad en strategi Abbott et al. (2015) kaller «orkestrering» av ansvar. Orkestrering er en strategi for indirekte styring, som består av at en styrende part (orkestreren) mobiliserer en tredjepart til å legge press på den styrte part (Abbott et al. 2015). Ved å orkestrere en del av ansvaret for klimatiltak til ikke-statlige aktører sender Parisavtalen et signal om at disse er avgjørende samarbeidspartnere, og letter samtidig på byrden for stater til å implementere klimatiltak.

FNs klimasekretariat har i økende grad orkestrert ansvar til sivilsamfunnet de siste årene (Bäckstrand & Kuyper 2017). Det er derfor ikke overraskende at både artikkel 8 i selve Parisavtalen (UNFCCC 2015a), og en rekke beslutninger som ble vedtatt sammen med den, vektlegger viktigheten av samarbeid med privat sektor for implementering av nasjonale klimaplaner (se UNFCCC 2015a og artikler 73d, 117 og 133 i UNFCCC 2016). Det franske diplomati hadde i forkant av Paris-forhandlingene lagt ned et stort arbeid med å få sivilsamfunnet til å legge press på stater, blant annet under 2015-utgaven av verdens økonomiske forum i Davos, og ved å sette opp strategiske bilaterale møter mellom businessledere og statsoverhoder (Tubiana 2016). Dette resulterte i en rekke såkalte «transnasjonale partnerskap» (Bäckstrand 2006), som involverer samarbeid mellom stater, sivilsamfunn og privat næringsliv. Jeg vil trekke frem fire eksempler. Det første er «The Carbon Pricing Leadership Coalition» – en allianse mellom internasjonale organisasjoner, en rekke stater, og noen av verdens største oljeselskaper, flyselskaper, banker og matprodusenter – som i forkant av Paris-møtet gikk sammen for å kreve en global pris på karbon.¹⁴ Et annet eksempel er «The American Business Act on Climate Change» (Det Hvite Hus 2015b), som inkluderer selskaper som Amazon, Apple, Coca-Cola, General Motors og Facebook. Et tredje eksempel er «Breakthrough Energy Coalition» – en investeringsallianse initiert og drevet av Bill Gates som består av mer enn 20 milliardærer som sammen investerer i ny klimateknologi, inkludert Jack Ma, Richard Branson og Mark Zuckerberg.¹⁵ Det fjerde, og kanskje det aller mest slående, eksempelet er at seks av verdens største oljeselskaper¹⁶ i forkant av Paris-forhandlingene gikk sammen og sendte et felles brev til FNs klimasekretariat hvor de ba om at Parisavtalen skulle legge til rette for langsiktig og ambisiøs klimapolitikk som begrenset global oppvarming til 2°C (UNFCCC 2015b). I etterkant har også både et syvende selskap, ExxonMobil, og oljekartellet OPEC uttrykt sin støtte til avtalen (se ExxonMobil 2016 og UNFCCC 2017a).

I tillegg til eksemplene ovenfor er det registrert om lag 12.000 andre tiltak i klimasekretariatets portal for ikke-statlig samarbeid (Bakhtiari 2016). Slike tiltak ble

¹⁴Se: <https://www.carbonpricingleadership.org/leadership-coalition>.

¹⁵Se: <http://www.b-t.energy/>.

¹⁶De seks oljeselskapene er: BG Group, British Petroleum, Eni, Shell, Statoil og Total.

kombinert med at klimasekretariatet inviterte byer og regioner til å jobbe sammen for å utforme lokale og regionale klimaplaner. Politikere på borgermester- og regionsledernivå som til sammen representerer mer enn 20% av verdens befolkning utformet før Paris-møtet femårsplaner for klimatiltak (UNFCCC 2017b). Disse skal fortsette å møtes for å utveksle informasjon og utforme videre felles politikk under «den globale borgermesterpakten for klima og energi».¹⁷

Slik forankring i både næringsliv og i lavere politiske nivåer enn statsnivå kan vise seg å bli sentral for Parisavtalens videre ambisjon og implementering. Samspillet mellom statlige og ikke-statlige aktører kan potensielt innebære både at stater vil presses nedenfra-opp i større grad enn tidligere, at implementering av klimatiltak vil fasiliteres, og at staters klimapolitikk blir mer robust. For det første kan ikke-statlige aktører utøve betydelig innflytelse over nasjonale myndigheter, som er avhengig av førstnevntes støtte for å vinne valg. På denne måten kan staters hjemlige elektorater utøve en form for «håndhevelse» over en stats etterlevelse av Parisavtalen (Dai 2005). For det andre vil myndighetenes implementeringsarbeid kunne lettes av samarbeidsvillige lavere politiske nivåer, næringsliv og sivilsamfunn. Bloomberg og Pope (2017) argumenterer for at det først og fremst er nettopp byer og private initiativer som driver omstillingen til lavkarbonsamfunnet. Deres initiativer kan potensielt utgjøre sentrale bidrag, da private selskaper står for om lag 20% av verdens klimagassutslipp, og byer for 71–76% (Bakhtiari 2016). Endelig gjør denne forankringen at Parisavtalen er mindre sårbar for utskifting av statsledere, og for uforutsigbare hendelser som måtte inntreffe i lands innenrikspolitik. En illustrasjon på dette fikk vi da USAs president Donald Trump deklarte at han ville trekke USA ut av Parisavtalen, under påskudd av at han representerer «Pittsburgh, ikke Paris» (Det Hvite Hus 2017). Borgermestrene i Pittsburgh og Paris, som jobbet sammen gjennom den nevnte «borgermesterpakten», reagerte med en felles kronikk i *New York Times* hvor de understreket at de hadde sitt eget samarbeid, og at de uansett ville implementere tiltak for å nå Parisavtalens mål uavhengig av nasjonale myndigheter (New York Times, 7.juni 2017).

En integrativ vurdering av Parisavtalens effektivitet

Jeg har i denne artikkelen tatt som utgangspunkt at en effektiv klimaavtale må sikre bred deltakelse, høy ambisjon og tilstrekkelig etterlevelse. Seksjon 2 av artikkelen viste at avtalen nyter bred deltakelse. Seksjon 3 beregnet en numerisk verdi som gir en indikasjon på avtalens ambisjon, og seksjon 4 ga en positiv vurdering av sannsynligheten for implementering av Parisavtalen, basert på hvordan den definerer den globale forståelsen av klimaendringer. Ved å bruke kriterier fra både legitimitetsskolen og håndhevelsesskolen skisserer de tre seksjonene i all hovedsak et positivt bilde av Parisavtalens potensielle effektivitet.

¹⁷Se: <http://www.globalcovenantofmayors.org/>.

Det må dog understrekes at diskusjonen i stor grad angår Parisavtalens *potensielle* effektivitet. Avtalens *faktiske* effektivitet avhenger nå selvsagt av til hvilken grad partenes lovede klimaplaner gjennomføres. Skeptikerne er mange, og de hevder gjerne at avtalen ikke frembringer de nødvendige incentiver for å hindre gratispassasjerer i implementeringsfasen (se for eksempel Bang, Hovi & Skodvin 2016; Barrett & Dannenberg 2016). På dette punktet kan for eksempel Kyotoprotokollen skimte med en innebygd sanksjonsmekanisme, som har blitt tilskrevet noe av avtalens suksess når det gjelder etterlevelse (Grubb 2016; Viñuales et al. 2017). En tilsvarende mekanisme finnes ikke i Parisavtalen, og dette kan selvsagt påvirke i hvilken grad avtalen implementeres. Parisavtalen kan nok tåle en del gratispassasjerer, men hvis flere av de største utslipper-statene ikke følger opp sine lovnader, vil avtalen risikere å bli irrelevant i det lange løp.

I denne artikkelen har jeg ikke diskutert innenrikspolitiske forhold i viktige utslippsland, og her kan potensielt noen av problemene for Parisavtalen ligge. For eksempel kan det hevdes at avtalens største akilleshæl for øyeblikket er USAs president Donald Trump, som har deklartert at USA (verdens nest største utslippsland) trekker seg ut av Parisavtalen (Det Hvite Hus 2017). Dette kan i verste fall føre til en negativ spiral, der andre viktige parter også nekter å bidra til avtalen fordi USA ikke gjør sin del av jobben.

Imidlertid ser det foreløpig ut som en slik negativ spiral lar vente på seg. En rekke sentrale parter til avtalen, som for eksempel Australia, Canada, EU, India og Kina, har i stedet gått ut og fornyet sin støtte til avtalen etter president Trumps deklarasjon.¹⁸ Ifølge en erfaren norsk klimaforhandler er det «dumt at USA trakk seg», men utover det er det «business-as-usual og vel så det» for Parisavtalen (intervju 14.9.2017). Denne holdningen ser ut til å være relativt utbredt. Til tross for USAs uttalte skepsis vil jeg argumentere for at vi globalt sett kan forvente at fravik fra implementering av Parisavtalen vil være unntaket snarere enn regelen, nettopp fordi avtalen har en frivillig, nedenfra-opp-struktur. Et relevant funn fra litteraturen på regimeeffektivitet er at fravær av håndhevelsesmekanismer ikke er avgjørende i samarbeid der partene (1) ikke har et incentiv til å jukse, (2) andre faktorer enn straffemekanismer motiverer stater til å samarbeide, eller (3) ulike former for statlige og ikke-statlige aktører kan forventes å tilslutte seg avtalen og legge press på myndigheter til å gjennomføre sine lovnader (Young 2011). Denne artikkelen argumenterer for at Parisavtalen langt på vei imøtekommer alle disse tre kriteriene, ved å kombinere virkemidler fra både legitimitetsskolen og håndhevelsesskolen.

For det første burde nå partene ha et redusert incentiv til å jukse, da den nye felles forståelsen som Parisavtalen etablerer samler alle partene om et delt langsiktig mål om å bidra med sine beste evner til å nå en lavutslipps-verden så fort som mulig. Barrett & Stavins (2003) argumenterer for at en sentral måte en avtale kan redusere

¹⁸Se henholdsvis Guardian (1.juni 2017), CBS News (31.mai 2017), European Council (2017), Hindu Businessline (2017) og Prensa Latina (2.juni 2017).

gratispassasjerproblemet på er å endre de underliggende incentiver for å implementere tiltakene i en avtale. I stedet for å fremlegge påstander om at Parisavtalen har endret de faktiske økonomiske incentiver innad i stater, har jeg forsøkt å vise hvordan Parisavtalen manifesterer en endring i den globale *forståelsen* av hvilke incentiver som foreligger for å implementere klimatiltak.

Verden trenger tydelige politiske og økonomiske signaler fra Parisavtalen: for den nære fremtid – slik at viktige tiltak kunne iverksettes umiddelbart – og, i enda større grad, for det langsiktige perspektiv – for å sikre en retning, et mål, og et kart som skisserer hvordan målet kan nås. At Parisavtalen inkluderer disse signalene gjør at det er grunn til å tro at stater, selskaper, investorer og innovatører vil se det som fordelaktig å akselerere sin innsats for å redusere utslipp – for eksempel ved å ta i bruk lavkarbonteknologi, investere i fornybar energi og maksimere energieffektivitet (Morgan, Levin & Song 2015).

Mens Kyotoprotokollen kun ba en gruppe bestemte stater om å ta en bestemt mengde utslippskutt innenfor et avgrenset (kort) tidsrom, ber Parisavtalen alle stater om å ta på seg et stort antall forskjellige tiltak fra nå og til slutten av århundret. Avtalen er dermed *generell*, noe som er essensielt hvis den skal holde seg robust og relevant i fremtiden (Young 2011). Mangel på langsiktige incentiver har hittil ledet politikere til å kraftig devaluere fremtidige fordeler av klimagassutslipp (Hovi, Ward & Grundig 2014); men når partene til Parisavtalen er enige i at en fossilfri fremtid er ønskelig, nødvendig og universelt, burde dette potensielt kunne endre langsiktige incentiver på en slik måte at det ikke vil være like fristende å unngå implementering. Dette bildet bekreftes av en norsk klimaforhandler, som hevder at etterlevelsen av Parisavtalen i stor grad vil drives av at «land ser hvilke nasjonale interesser de selv har i å følge opp avtalen» (intervju, 20.9.2017).

Dette gjelder spesielt fordi partene har definert sine egne mål, basert på sine egne individuelle vurderinger. Det er ukontroversielt å hevde at egendefinerte mål vil øke sannsynligheten for etterlevelse, *ceteris paribus*. En annen fordel med egendefinerte mål er at stater er selv best informerte om sin individuelle kapasitet til å implementere klimatiltak. Chayes & Chayes (1993) foreslår at kapasitetsmangel hos partene kan være en kilde til fravik fra en internasjonal avtale, og Grubb (2016) argumenterer for at kapasitetsmangel i implementeringsfasen, spesielt i utviklingsland, kan være et problem for Parisavtalen. Når det er sagt, har det har ikke vært framsatt noen spesifikke krav til hvor ambisiøse klimaplanene må være. I tillegg vil ikke-implementering potensielt være en kilde til å bli uglesett på den internasjonale arena. Artikkel 13 av Parisavtalen etablerer en mekanisme for åpenhet, måling og verifisering av fremgang (UNFCCC 2015a). For ikke å tape ansikt vurderer jeg det derfor som sannsynlig at de fleste parter har definert klimamål som de både intenderer og har kapasitet til å implementere. Generelt sett er stater forsiktige med å ta på seg obligasjoner de ikke kan etterleve (Aakre, Helland & Hovi 2014). Når det gjelder Parisavtalen hevder Viñuales et al. (2017) nettopp at en grunn til at avtalen ble så raskt ratifisert er at det var enkelt for stater å ratifisere sine egne nasjonale klimaplaner, som allerede

var frivillig utarbeidet på forhånd. En analyse av Höhne et al. (2017) bekrefter at disse nasjonale klimaplanene i store trekk er konservative. For parter som Argentina, Brasil, EU, India, Indonesia, Japan og Kina representerer ikke de nye målene noe drastisk avvik fra «business-as-usual» (Höhne et al. 2017).¹⁹ Nettopp dette fraværet av krav om dyp atferdsendring hevder Downs, Roche & Barsoom (1996) reduserer behovet for håndhevelsesmekanismer.

I sum gjør dette at jeg vurderer gratispassasjerproblemet knyttet til implementering av utslippskutt som redusert sammenliknet med tidligere klimaavtaler. For det andre gir andre faktorer enn frykt for sanksjoner stater grunner til å etterleve sine forpliktelser. På dette punktet er det relevant å fremheve måten avtalen ble fremforhandlet på. Legitimitetsskolen, gjennom bidrag som Albin (2001), Albin & Druckman (2014), Franck (1995) og Ostrom (1990, 2000) har vist at hvis visse prinsipper for rettmessig beslutningstaking følges i forhandlinger, økes også sjansene for at avtalen som nås implementeres av de deltakende parter. Her forteller vitneutsagn fra Parisforhandlingene at nettopp slike prinsipper i stor grad ble fulgt (Brun 2016; Dimitrov 2016; Tubiana 2016; Ourbak 2017). Når beslutningsprosesser anses som legitime av partene vil dette øke sannsynligheten for at de opplever en form for eierskap til den fremforhandlede avtalen (Franck 1995; Woods 1999; Ostrom 2000). Eierskap over egen politikk sikres også av nedenfra-opp-strukturen, som gjør at partene selv bestemmer hva de skal bidra med, og hvordan. Men selv om stater ikke nødvendigvis bryter internasjonal lov ved å la være å implementere sine klimaplaner, vil planene i de fleste tilfeller allikevel underlegges nasjonale lover, da de har blitt ratifisert av de respektive nasjonalforsamlinger. Ansvar for å sanksjonere etterlevelse orkestreres således til protagonister i innenrikspolitikken og sivilsamfunn, og Parisavtalen har slik blitt et verktøy som kan brukes av disse som virkemiddel i nasjonale klimadebatter.²⁰ I Norge så vi dette tydelig da Venstre var svært nære å felle Solberg-regjeringen under budsjettdebatten høsten 2016. Venstre-leder Trine Skei Grande brukte her regjeringens «brudd på Parisavtalen» som en sentral begrunnelse på hvorfor Venstre ikke kunne gi sin støtte til regjeringens budsjettforslag (Dagbladet, 29.november 2016).

Dette tar oss til det tredje poenget, som er muligheten som ulike statlige og ikke-statlige aktører har til å legge press på ansvarlige myndigheter. Artikkelenes forrige seksjon viste at Parisavtalen mobiliserer sivilsamfunnet og privat næringsliv på en langt mer omfattende måte enn tidligere klimaavtaler har gjort. Samspillet mellom statlige og ikke-statlige aktører øker både potensialet for at stater vil presses nedenfra-opp i langt større grad enn tidligere, samtidig som det potensielt kan fasilitere implementering av klimatiltak.

¹⁹Den samme artikkelen argumenterer også for at det finnes en rekke tilfeller der parter vurderte å skissere mål med sterkere ambisjon enn de endte opp med, men valgte konservative mål slik at de skal kunne ha mulighet til å øke ambisjonen ved neste korsvei (Höhne et al. 2017).

²⁰Dette stemmer godt overens med Cortell & Davis' (1996) beskrivelse av hvordan aktører i innenrikspolitikken og sivilsamfunn bruker internasjonale avtaler til å fremme sine interesser i den nasjonale politikken.

Derfor er altså en viktig grunn til at nedenfra-opp-rammeverket til Parisavtalen så langt ser lovende ut som en effektiv global klimaavtale, at det reduserer eller fjerner behovet for en sterk håndhevelsesmekanisme. I tillegg setter avtalen i gang en rekke irreversible mekanismer når det gjelder innføring av nye klimatiltak. Slik går den globale klimapolitikken inn i en ny epoke. Parisavtalen har satt i gang et sett med dynamikker som etter alle solemerker vil endre måten både global- og nasjonal klimapolitikk vil fungere på i et langsiktig perspektiv. På nåværende tidspunkt ser dette relativt lovende ut. Allikevel foreslår den numeriske effektivitetsscoren at også Parisavtalen har et stort urealisert potensiale når det gjelder ambisjon – som tross alt er fundamentalt for å stoppe eller begrense global oppvarming. Progresjonsprinsippet i avtalen sikrer at ambisjonen økes for hver «globale opptelling»: men med hvor mye – og vil dette være tilstrekkelig i det lange løp? Selv om det er enighet om at Parisavtalen ble fremforhandlet på eksemplarisk vis, kan ikke avtalen løse klimaproblemet fullstendig før dens ambisjon økes ytterligere og de lovede tiltak implementeres. Av disse to grunnene er bare den første delen av jobben unnagjort: Parisavtalens *faktiske* effektivitet avhenger nå av solid oppfølging blant dens parter i årene som kommer.

Om forfatteren

Vegard H. Tørstad er doktorgradsstipendiat i statsvitenskap ved Det Europeiske Universitetsinstitutt (EUI) i Firenze. Forfatteren ønsker å takke Håkon Sælen og to anonyme fagfeller for nyttige kommentarer til manuskriptet. Korrespondanse: vegard.torstad@eui.eu

Litteraturliste

- Aakre, Stine, Leif Helland & Jon Hovi (2014) «When Does Informal Enforcement Work?», *Journal of Conflict Resolution*, 60(7): 1312–1340.
- Abbott, Kenneth et al. (2015) «Two Logics of Indirect Governance: Delegation and Orchestration», *British Journal of Political Science*, doi:10.1017/S0007123414000593.
- Albin, Cecilia (2001) *Justice and Fairness in International Negotiation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Albin, Cecilia & Daniel Druckman (2014) «Procedures matter: Justice and effectiveness in international trade negotiations», *European Journal of International Relations*, 20(4): 1014–1042.
- Bakhtiari, Fatemeh (2017) «International cooperative initiatives and the United Nations Framework Convention on Climate Change», *Climate Policy*, 1–9. <https://doi.org/10.1080/14693062.2017.1321522>.
- Bang, Guri, Jon Hovi & Tora Skodvin (2016) «The Paris Agreement: Short-Term and Long Term Effectiveness», *Politics and Governance*, 4(3): 209–218.
- Barrett Scott (1999) «A theory of full international cooperation», *Journal of Theoretical Politics*, 11: 519–54.
- Barrett, Scott (2003) *Environment and Statecraft. The Strategy of Environmental Treaty-Making*. Oxford og New York, NY: Oxford University Press.
- Barrett, Scott (2007) *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*. Oxford: Oxford University Press.
- Barrett, Scott & Astrid Dannenberg (2016) «An experimental investigation into ‘pledge and review’ in climate negotiations», *Climatic Change*, 138(1): 339–351.
- Barrett, Scott & Robert Stavins (2003) «Increasing Participation and Compliance in International Climate Change Agreements», *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 3: 349–376.
- BBC (2015) «COP21 climate change summit reaches deal in Paris». 13.12.2015.
- Bloomberg (2017) «Xi at Davos Urges Trump to Stay in ‘Hard Won’ Paris Climate Deal». 16.01.2017.
- Bloomberg, Michael & Carl Pope (2017) *Climate of Hope: How Citizens, Business and People Can Save the Planet*. New York, NY: St. Martin’s Press.
- Brun, Aslak (2016) «Conference diplomacy: The making of the Paris Agreement», *Politics and Governance*, 4(3): 115–123.

- Bäckstrand, Karin (2006) «Multi-Stakeholder Partnerships for Sustainable Development: Rethinking Legitimacy, Accountability and Effectiveness», *European Environment*, 16: 290–306.
- Bäckstrand, Karin, & Jonathan W. Kuyper (2017) «The democratic legitimacy of orchestration: the UNFCCC, non-state actors, and transnational climate governance», *Environmental Politics*, 26(4): 764–788.
- Castro, Paula, Lena Hörnlein & Katharina Michaelowa (2011) «Constructed peer groups and path dependence in international organizations: The case of the international climate change negotiations», Working paper (67), Center for Comparative and International Studies.
- CBS News (2017) «As U.S. weighs withdrawal, Canada still committed to Paris Accord, McKenna says». 31.5.2017.
- Chayes, Abram & Antonia H. Chayes (1993) «On Compliance», *International Organization*, 47(2): 175–205.
- Chayes, Abram & Antonia H. Chayes (1995) *The New Sovereignty: Compliance With International Regulatory Agreements*. Cambridge: Harvard University Press.
- Climate Action Network (2015) «Civil Society responds as final Paris Agreement released». Tilgjengelig på <http://www.climateactionnetwork.org/press-release/civil-society-responds-final-paris-climate-agreement-released>. Lesedato: 22.09.2017.
- Climate Action Tracker (2015) «Climate Action Tracker Update, October 2015». Tilgjengelig på <http://climateactiontracker.org/>. Lesedato: 02.12.2015.
- Cortell, Andrew P. & James W. Davis (1996) «How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms», *International Studies Quarterly*, 40(4): 451–478.
- Dagbladet* (2016) «Venstre bryter budsjettforhandlingene». 29.11.2016.
- Dai, Xinyuan (2005) «Why Comply? The Domestic Constituency Mechanism», *International Organization*, 59(2): 363–398.
- Deichman, Uwe & Fan Zhang (2013) *Growing Green: The Economic Benefits of Climate Action*. Washington, DC: Verdensbanken.
- Det Hvite Hus (2015a) «Statement by the President on the Paris Climate Agreement». Tilgjengelig på <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/12/12/statement-president-paris-climate-agreement>. Lesedato: 16.04.2017.
- Det Hvite Hus (2015b) «White House Announces Additional Commitments to the American Business Act on Climate Pledge». Tilgjengelig på <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/11/30/white-house-announces-additional-commitments-american-business-act>. Lesedato: 27.04.2017.
- Det Hvite Hus (2017) «Statement by President Trump on the Paris Climate Accord». Tilgjengelig på <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/06/01/statement-president-trump-paris-climate-accord>. Lesedato: 27.09.2017.
- Dimitrov, Radoslav (2010) «Inside UN Climate Negotiations: The Copenhagen Conference», *Review of Policy Research*, 27(6): 795–821.
- Dimitrov, Radoslav (2016) «The Paris agreement on climate change: Behind closed doors», *Global Environmental Politics*, doi:10.1162/GLEP_a_00361.
- Downs, George. W., David M. Rocke, & Peter N. Barsoom (1996) «Is the good news about compliance good news about cooperation?», *International Organization*, 50(3): 379–406.
- E24* (2017) «Gigantisk investeringsselskap: –Denne bransjen er død». 26.05.2017.
- Ellickson, Robert (1991) *Order Without Law: How Neighbors Settle Disputes*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- European Council (2017) «Climate Change: the Council reaffirms that the Paris Agreement is fit for purpose and cannot be renegotiated». Tilgjengelig på <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/19-climate-change/>. Lesedato: 26.09.2017.
- ExxonMobil (2016) «Statement on Paris climate agreement entering into force». Tilgjengelig på <http://corporate.exxonmobil.com/en/current-issues/climate-policy/climate-perspectives/statement-on-paris-climate-agreement-entering-into-force>. Lesedato: 26.04.2017.
- FN (1992) «United Nations Framework Convention on Climate Change». Tilgjengelig på http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf. Lesedato: 11.05.2017.
- Franck, Thomas (1995) *Fairness in International Law and Institutions*. New York, NY: Oxford University Press.
- Gardiner, Stephen (2006) «A Perfect Moral Storm: Climate Change, Intergenerational Ethics and the Problem of Moral Corruption», *Environmental Values*, 15: 397–413.
- Global Commission on the Economy and Climate (2014) *Better Growth, Better Climate: The New Climate Economy Report*. Tilgjengelig på http://newclimateeconomy.report/2014/wp-content/uploads/sites/2/2014/08/NCE-Global-Report_web.pdf. Lesedato: 12.05.2017.

- Global Commission on the Economy and Climate (2015) *Seizing the Global Opportunity: Partnerships for Better Growth and a Better Climate*. Tilgjengelig på http://newclimateeconomy.report/2015/wp-content/uploads/sites/3/2014/08/NCE-2015_Seizing-the-Global-Opportunity_web.pdf. Lesedato: 12.05.2017.
- Global Commission on the Economy and Climate (2016) *The Sustainable Infrastructure Imperative: Financing for Better Growth and Development*. Tilgjengelig på http://newclimateeconomy.report/2016/wp-content/uploads/sites/4/2014/08/NCE_2016Report.pdf. Lesedato: 12.05.2017.
- Gourevitch, Peter A. (1996) «Squaring the Circle: the Domestic Sources of International Cooperation», *International Organization*, 50(2): 349–73.
- Grubb, Michael (2016) «Full legal compliance with the Kyoto Protocol's first commitment period – some lessons», *Climate Policy*, 16(6): 673–681.
- Guardian* (2017) «Australia recommits to Paris Agreement after Trump's Withdrawal». 01.06.2017.
- Hansen, James et al. (2005) «Earth's Energy Imbalance: Confirmation and Implications». *Science*, 308(5727): 1431–1435.
- Helm, Carsten & Detlef Sprinz (2000) «Measuring the Effectiveness of International Environmental Regimes», *Journal of Conflict Resolution*, 44 (5): 630–652.
- Hindu Businessline* (2017) «India committed to Paris climate deal». 02.06.2017.
- Hjerpe, Mattias et al. (2011) «Common ground for effort sharing? Preferred principles for distributing climate mitigation efforts», Working Paper in Economics nr. 491, University of Gothenburg.
- Hovi, Jon et al. (2012) «A credible compliance enforcement system for the climate regime», *Climate Policy*, doi: 10.1080/14693062.2012.692206.
- Hovi, Jon et al. (2016) «Climate change mitigation: a role for climate clubs?», *Palgrave Communications*, doi:10.1057/palcomms.2016.20.
- Hovi, Jon, Tora Skodvin & Stine Aakre (2013) «Can Climate Change Negotiations Succeed?», *Politics and Governance*, 1(2): 138–150.
- Hovi, Jon & Detlef Sprinz (2006) «The Limits of the Law of the Least Ambitious Program», *Global Environmental Politics*, 6(3): 28–42.
- Hovi, Jon, Hugh Ward & Frank Grundig (2014) «Hope or Despair? Formal Models of Climate Cooperation», *Environmental and Resource Economics*, doi:10.1007/s10640-014-9799-3.
- Howard, Peter & Derek Sylvan (2015) *Expert Consensus on the Economics of Climate Change*. New York, NY: Institute for Policy Integrity. Tilgjengelig på <http://policyintegrity.org/files/publications/ExpertConsensus-Report.pdf>. Lesedato: 12.05.2017.
- Höhne, Niklas (2017) «The Paris Agreement: resolving the inconsistency between global goals and national contributions», *Climate Policy*, 17(1): 16–32.
- International Energy Agency (2015) *Energy and Climate Change: World Energy Outlook Special Report*. Tilgjengelig på <https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WEO2015SpecialReportonEnergy-andClimateChange.pdf>. Lesedato: 16.04.2017.
- International Energy Agency (2016) «Decoupling of global emissions and economic growth confirmed». Tilgjengelig på www.iea.org/newsroom/news/2016/march/decoupling-of-global-emissions-and-economic-growth-confirmed.html. Lesedato: 16.04.2017.
- IPCC (2014) *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. IPCC: Genève.
- IRENA (2012) «Summary for Policy makers: Renewable Power Generation Costs». Tilgjengelig på https://www.irena.org/DocumentDownloads/Publications/Renewable_Power_Generation_Costs.pdf. Lesedato: 28.09.2017.
- IRENA (2014) *REthinking Energy*. Tilgjengelig på http://www.irena.org/rethinking/Rethinking_FullReport_web.pdf. Lesedato: 28.09.2017.
- Keohane, Robert (1989) *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder, CO: Westview Press.
- Keohane, Robert & Kal Raustiala (2008) «Toward A Post-Kyoto Climate Change Architecture: A Political Analysis», discussion paper 08–01, The Harvard Project on International Climate Agreements.
- Kesternich, Martin, Andreas Löschel & Andreas Ziegler (2014) «Negotiating Weights for Burden Sharing Rules among Heterogeneous Parties: Empirical Evidence from a Survey among Delegates in International Climate Negotiations», ZEW Discussion Paper Series, nr. 14–031.
- Kindleberger, Charles P. (1986) «International Public Goods without International Government», *American Economic Review*, 76(1): 1–13.
- Kinley, Richard (2017) «Climate change after Paris: from turning point to transformation». *Climate Policy*, 17(1): 9–15.
- Kratochwil, Friedrich (1984) «The Force of Prescriptions», *International Organization*, 38(4): 685–708.

- Lahn, Bård (2015) «Fra København til Paris: FN's klimatoppmøter og rettferdig fordeling av atmosfæren», *Internasjonal Politikk*, 72(4): 538–546.
- March, James & Johan P. Olsen (1998) «The Institutional Dynamics of International Political Orders», *International Organization*, 52(4): 943–969.
- McCrone, Angus et al. (2017) *Global Trends in Renewable Energy Investment 2017*. Tilgjengelig på <http://www.green-growthknowledge.org/resource/global-trends-renewable-energy-investment-2017>. Lesedato: 28.04.2017.
- Mintz, Alex & Carly Wayne (2016) *The Polythink Syndrome: U.S. Foreign Policy Decisions on 9/11, Afghanistan, Iraq, Iran, Syria and ISIS*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Mitchell, Ronald B. (1994) «Regime Design Matters: International Oil Pollution and Treaty Compliance», *International Organization*, 48(3): 425–458.
- Monheim, Kai (2016) «The “Power of Process:” How Negotiation Management Influences Multilateral Cooperation», *International Negotiation*, 21(3): 345–380.
- Morgan, Jennifer, Kelly Levin & Jiawei Song (2015) «Sending the Right Signals: How the Paris Agreement Can Close the Emissions Gap». Tilgjengelig på <http://www.wri.org/blog/2015/10/sending-right-signals-how-paris-agreement-can-close-emissions-gap>. Lesedato: 16.12.2015.
- New York Times* (2015) «A Change in Tone for Vladimir Putin's Climate Change Pledges». 01.12.2015.
- New York Times* (2015) «Nations approve landmark climate accord in Paris». 13.12.2015.
- New York Times* (2017) «The Mayors of Pittsburgh and Paris: We Have Our Own Climate Deal». 07.06.2017.
- New Zealand (2013) «New Zealand Submission to the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action». Tilgjengelig på http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_new_zealand_workstream_1_20131015.pdf. Lesedato: 13.05.2017.
- Obergassel, Wolfgang et al. (2016) *Phoenix from the ashes – An analysis of the Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy.
- Odell, John (2013) «Negotiation and Bargaining», i Walter Carlsnaes & Beth Simmons (red.) *Handbook of International Relations*. London: SAGE.
- Ostrom, Elinor (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor (2000) «Collective action and the Evolution of Social Norms», *The Journal of Economic Perspectives*, 14(3): 137–158.
- Ostrom, Elinor & James Walker (red.) (1991) «Communication in a Commons: Cooperation Without External Enforcement», s. 287–322 i Thomas Palfrey (red.) *Laboratory Research in Political Economy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Ostrom, Elinor & James Walker (2003) *Trust and Reciprocity: Interdisciplinary Lessons for Experimental Research*. New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Ourbak, Timothée (2017) *Analyse Rétrospective De La Cop 21 Et De L'accord De Paris : Un Exemple De Diplomatie Multilaterale Exportable ?* Tilgjengelig på https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/analyse-cop21-accord_de_paris-bat-web_cle063c66.pdf. Lesedato: 21.02.2018.
- Park, Siwon (2016) «The power of presidency in UN climate change negotiations: comparison between Denmark and Mexico», *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 16(6): 781–795.
- Prensa Latina* (2017) «China Stresses its Determination to Implement Paris Agreement». 02.06.2017.
- Rawls, John (1971) *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University press.
- Ringius, Lasse, Asbjørn Torvanger & Arild Underdal (2002) «Burden sharing and fairness principles in international climate policy», *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2(1): 1–22.
- Rogelj, Joeri, Michel den Elzen, Niklas Höhne, Taryn Fransen, Hanna Fekete, Harald Winkler, Malte Meinshausen (2016) «Paris Agreement climate proposals need a boost to keep warming well below 2°C», *Nature*, 534(7609): 631–639.
- Sandler, Todd (1997) *Global Challenges: An Approach to Environmental, Political, and Economic Problems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scharpf, Fritz W. (2010) *Community and Autonomy: Institutions, Policy and Legitimacy in Multilevel Europe*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Searle, John (1995) *The Construction of Social Reality*. New York, NY: The Free Press.
- Singapore (2016) «Singapore's Views on Article 6 of the Paris Agreement». Tilgjengelig på http://www4.unfccc.int/Submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/46_262_131231757894515641-Singapore's%20Views%20on%20Article%206%20of%20the%20Paris%20Agreement.pdf. Lesedato: 26.05.2017.
- Skodvin, Tora & Jon Hovi (2015) «Kan de internasjonale klimaforhandlingene lykkes?», *Internasjonal Politikk*, 72(4): 529–537.

Håndhevelse og legitimitet: En integrativ vurdering av Parisavtalens effektivitet

- Stavins, Robert (2015) «Paris Agreement – A Good Foundation for Meaningful Progress». Tilgjengelig på <http://www.robertstavinsblog.org/2015/12/12/paris-agreement-a-good-foundation-for-meaningful-progress/>. Lesedato: 16.12.2015.
- Stern, Nicholas (2007) *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Suchman, Mark C. (1995) «Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches», *The Academy of Management Review*, 20(3), 571–610.
- Sælen, Håkon (2015) Side-payments: an effective instrument for building climate clubs? *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 16(6): 909–932.
- Tallberg, Jonas (2002) «Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union», *International Organization*, 56(3): 609–643.
- Tubiana, Laurence (2016) Forelesning i «Multilateral Diplomacy: The Case of Climate», 17. februar, Sciences Po, Paris.
- Tørstad, Vegard & Sælen, Håkon (2017) «Fairness in the Climate Negotiations: What Explains Variation in Parties' Expressed Conceptions?» *Climate Policy*, DOI:10.1080/14693062.2017.1341372.
- Underdal, Arild (1980) *The Politics of International Fisheries Management: The Case of the Northeast Atlantic*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Underdal, Arild (1992) «The Concept of Regime 'Effectiveness'», *Cooperation and Conflict*, 27(3): 227–240.
- UNFCCC (1997) «Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change». Tilgjengelig på <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>. Lesedato: 16.04.2017.
- UNFCCC (2015a) «Paris Agreement». Tilgjengelig på https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_pari_agreement.pdf. Lesedato: 28.04.2017.
- UNFCCC (2015b) «Six Oil Majors Say: We Will Act Faster With Stronger Carbon Pricing». Tilgjengelig på <http://newsroom.unfccc.int/unfccc-newsroom/major-oil-companies-letter-to-un/>. Lesedato: 16.04.2017.
- UNFCCC (2016) «Report of the Conference of the Parties on Its Twenty-First Session, Held in Paris from 30 November to 13 December 2015». Tilgjengelig på <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>. Lesedato: 02.05.2017.
- UNFCCC (2017a) «OPEC Chief Reaffirms Commitment to Paris Agreement». Tilgjengelig på <http://newsroom.unfccc.int/paris-agreement/ope-chief-reaffirms-commitment-to-paris-agreement/>. Lesedato: 22.09.2017.
- UNFCCC (2017b) «Cities & Regions Launch Major Five-Year Vision to Take Action on Climate Change». Tilgjengelig på <http://newsroom.unfccc.int/lpaa/cities-subnationals/lpaa-focus-cities-regions-across-the-world-unite-to-launch-major-five-year-vision-to-take-action-on-climate-change/>. Lesedato: 16.04.2017.
- United Nations Treaty Collection (2017) «Paris Agreement». Tilgjengelig på https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en. Lesedato: 25.09.2017.
- Urpelainen, Johannes (2010) «The enforcement-exploitation trade-off in international cooperation between weak and powerful states», *European Journal of international relations*, 17(4): 631–653.
- Victor, David G. (1999) «Enforcing international law: Implications for an effective global warming regime» *Duke Environmental Law & Policy Forum*, 10, 147.
- Victor, David G. (2006) «Toward Effective International Cooperation on Climate Change: Numbers, Interests and Institutions», *Global Environmental Politics* 6(3): 90–103.
- Viñuales, Jorge E., Joanna Depledge, David M. Reiner & Emma Lees (2017) «Climate policy after the Paris 2015 climate conference». *Climate Policy*, 17(1): 1–8. <https://doi.org/10.1080/14693062.2016.1242060>
- Wendt, Alexander (1999) *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wigley, Tom (1998) «The Kyoto Protocol: CO₂, CH₄ and climate implications», *Geophysical Research Letters*, 25: 2285–2288.
- Wigley, Tom (2006) «The Effect of the Kyoto Protocol on Global Warming». Tilgjengelig på <https://www2.ucar.edu/news/record/effect-kyoto-protocol-global-warming> Lesedato: 28.03.2017.
- Woods, Ngaire (1999) «Good Governance in International Organizations», *Global Governance*, 5(1): 39–61.
- Young, Oran (2011) «Effectiveness of international environmental regimes: Existing knowledge, cutting-edge themes, and research strategies», *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 108(50): 19853–19860.
- Young, Oran (2014) «Does fairness matter in international environmental agreements?», i Todd Cherry, Jon Hovi, & David McEvoy (red.): *Toward a new climate agreement: Conflict, resolution and governance*. London: Routledge.
- Zartman, William & Maureen R. Berman (1982) *The Practical Negotiator*. New Haven, CT: Yale University Press.

Abstract

This article discusses which criteria are relevant for measuring the effectiveness of climate agreements, and evaluates the Paris Agreement in light of these. The approach is both deductive and inductive, in the sense that the article discusses both what existing theory can tell us about the effectiveness of the Agreement, but also how the Agreement can be used as basis for expanding existing theoretical approaches for evaluating the effectiveness of climate agreements. In contrast to much that so far has been said about the prospects of the Paris Agreement, this article argues that the outlook for the effectiveness of the Agreement is currently positive. There are mainly three reasons for this. Firstly, the Agreement enjoys broad support and participation. Secondly, the Agreement is relatively ambitious. Thirdly, the Agreement sends firm signals about universality, changed economic incentives and the importance of non-state actors, which can contribute to facilitation of its implementation burden.

Key words: regime effectiveness · climate agreements · compliance · legitimacy · negotiations