

Designated Operational Entities

En legitim form av offentlig-privat governance inom ramarna
för Clean Development Mechanism?

Klara Nilsson

Abstract

This thesis investigates the Designated Operational Entities (DOEs) under the Clean Development Mechanism (CDM) of the Kyoto Protocol. The DOEs serve as independent third-party auditors with the task of validating, verifying and certifying projects under the CDM. The majority of the DOEs are private entities. This is in line with the CDM objective of including the private sector in the climate change combat. The introduction of private entities in the role of DOEs can be questioned from a legitimacy point of view, but is corresponding to a development in international environmental governance where private actors are increasingly involved in governance arrangements.

The thesis concludes the DOEs to be a form of public-private partnership and investigates the legitimacy of this form. The governance of the DOEs is reviewed from a set of understandings of legitimacy. The legitimacy is identified as important to the work of the DOEs and efforts to strengthen their legitimacy seem to have been made when designing CDM framework. However, some of the mechanisms creating legitimacy is found to be lacking or in need of improvement.

Key words: Clean Development Mechanism, Legitimacy, Governance, The Kyoto Protocol, Public-private partnerships

Innehållsförteckning

1	Inledning	2
1.1	Problemformulering	3
1.1.1	Avgränsning	4
1.2	Metod och material.....	4
1.3	Teoretiska utgångspunkter	5
1.4	Disposition	5
2	Bakgrund till tredjepartsverifierarnas roll	6
2.1	Kyotoprotokollet	6
2.1.1	Clean Development Mechanism och tredjepartsverifierarna	7
3	Ett landskap av nya governanceformer	9
3.1	Vad innebär governance?.....	9
3.2	En användbar schematisering av governancelandskapet	10
4	Kartläggning: Vilken governanceform rör det sig om?	12
4.1	DOE:ernas funktion i projektcykeln	12
4.2	Aktörer och styrningsmedel	13
4.2.1	Sammanfattning	15
5	Skapandet av legitimitet	16
5.1	Vad är legitimitet?.....	16
5.2	En analytisk modell	17
5.2.1	Demokratisk legitimitet.....	17
5.2.2	Legal legitimitet	18
5.2.3	Sociologisk legitimitet.....	18
6	Diskussion av tredjepartsverifierarnas legitimitet	20
6.1	Ett demokratiskt perspektiv.....	20
6.2	Ett legalt perspektiv.....	22
6.3	Ett sociologiskt perspektiv	23
7	Slutsatser	25

8	Referenser.....	27
----------	------------------------	-----------

Förkortningar och akronymer:

AIE	Akkrediterade oberoende enheter
CDM	Clean Development Mechanism
CER	Certified Emission Reduction
COP	Conference of the Parties
COP/MOP	Conference of the Parties serving as the Meetings of the Parties to the UNFCCC
DNA	Designated National Authority
DNV	Det Norske Veritas Certification AS
DOE	Designated Operational Entities
FN	Förenta Nationerna
IET	International Emissions Trading
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
JI	Joint Implementation
PPP	Public-Private-Partnership
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environmental Programme
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
WCC	World Climate Conference

1 Inledning

Kyotoprotokollets flexibla mekanism Clean Development Mechanism (CDM) erbjuder industriländer att investera i utsläppsminskande projekt i utvecklingsländer, från vilka de kan tillgodoräkna sig utsläppskrediter. Inom ramarna för CDM har privata aktörer tilldelats flera nyckelroller. De flesta CDM-projekt både initieras och drivs av privata aktörer. Detta har varit ett uttalat mål för Clean Development Mechanism, som konstruerats för att fungera enligt marknadsmekanismerna. Förhoppningen är att på så vis åstadkomma de fastslagna utsläppsminskningarna till lägsta möjliga kostnad för de inblandade parterna (<http://unfccc.int> 080316).

Privata aktörer har emellertid även tilldelats en annan betydelsefull roll inom ramarna för CDM, nämligen funktionen som oberoende granskare av CDM-projekten. Som så kallade Designated Operational Entities (DOE:er), eller tredjepartsverifierare¹, utför privata aktörer en granskande verksamhet inom den offentliga institutionella struktur som byggts upp för CDM. Anlitandet av tredjepartsverifierarna utgör således en form av samarbete mellan offentliga och privata aktörer. Därmed kan styrningsformen hävdas tillhöra den växande skara av public-private partnerships (PPP) (offentlig-privata partnerskap) som kan iakttas inom både nationell och internationell styrning (Cashore 2002:503). Dessa olika former av överföring av uppgifter från offentliga till privata aktörer har dock kritiserats ur legitimitetssynpunkt, eftersom de inte anses uppfylla de krav som ställs på demokratisk legitim styrning. Kritiken kan appliceras även på tredjepartsverifierarna eftersom deras funktion som granskare av CDM-projekten placerar dem i en maktposition från vilken de kan utöva inflytande över vilka projekt som ska beviljas. Därför kan DOE:ernas legitimitet ifrågasättas.

Mot bakgrund av detta ämnar denna uppsats att utreda tredjepartsverifierarnas position för att klargöra vilken form av styrning som DOE:erna är en del av, samt diskutera vilka konsekvenser deras position kan ha för styrningens legitimitet. Men låt mig först förklara närmare vad problemet är, på vilket sätt det kan undersökas samt hur det kan förstås.

¹ Benämningen ”tredjepartsverifierare (av den engelska benämningen ”third-party auditor”) kan i andra sammanhang hänvisa till olika typer av oberoende aktörer som har i uppgift att kontrollera projekt på kolmarknaden. I uppsatsen syftar uttrycket uteslutande på DOE:erna.

1.1 Problemformulering

Mer specifikt beskrivet ansvarar Designated Operational Entities för validering, verifiering och certifiering av projekten under CDM. De företag vilka ackrediteras som tredjepartsverifierare innehar en central roll i implementeringsprocessen (<http://cdm.unfccc.int>, den 15 mars 2008). Tredjepartsverifierarna kan sägas verka i en internationell governancestruktur, styrd av offentliga ramar och institutioner. Tredjepartsverifierarnas inkludering i CDM-projektcykeln kan följaktligen räknas till de ”nya former av governance” inom vilka privata aktörer deltar i olika former av offentligt styrda governancestrukturer; en sorts ”hybridform” av governance eller, som beskrevs ovan, en form av PPP (Bäckstrand 2006a:290f).

Inkludering av privata aktörer i offentliga governancestrukturer motiveras ofta med effektivitetsargument. Privata aktörer anses kunna utföra uppgifter till en lägre kostnad men med samma, eller till och med bättre resultat än offentliga aktörer. Anlitandet av den privata sektorn för utförandet av offentliga uppgifter står emellertid inte utan kritik. Till att börja med kan det ifrågasättas om privata aktörer verkligen är bäst lämpade för de uppdrag de tilldelas, eller om offentliga aktörer kan ha bättre förutsättningar. Exempel finns på CDM-projekt vilka resulterat i förödelse för lokalbefolkningen i områdena där projekten genomförts (se exempelvis Graham Erion 2005). Säkert kan de privata aktörernas färdigheter ifrågasättas i dessa fall. Långt viktigare är emellertid att misslyckandena visar att kritikernas betonande av betydelsen av tydliga ansvarsförhållanden och mekanismer för upprätthållandet av dessa inte kan ignoreras. Kritiken av de nya ”hybridformerna” av governance består nämligen främst i att privata aktörer saknar den demokratiska legitimitet som förknippas med offentliga aktörer och uppgifter (se exempelvis Lipchutz et al 2005:11). Denna brist hävdas bland annat leda till problem när privata aktörer misslyckas med sina uppgifter, eftersom de mekanismer som vanligen förknippas med möjligheter till ansvarsutkrävande saknas.

DOE:ernas inkludering i CDM-projektcykeln kan sammanfattningsvis följaktligen diskuteras dels i kontexten av ”nya governanceformer”, dels utifrån den legitimitetsdiskussion som finns kring anlitandet av privata aktörer för utförandet av offentliga uppgifter. Syftet med uppsatsen är därför att kartlägga tredjepartsverifierarna uppgifter, utreda vilken form av governance som tredjepartsverifierarna är en del av samt att diskutera vilka konsekvenser DOE:ernas position kan innebära för styrningens legitimitet. Således lyder uppsatsens frågeställningar som följande:

1. Vilken roll har Designated Operational Entities i projektcykeln för Clean Development Mechanism? Vilken form av governance rör det sig om?

2. Vad innebär den överföring av auktoritet från den offentliga till den privata sektorn, vilken kan iaktas i form av Designated Operational Entities uppdrag i CDM-projektcykeln, för governanceformens legitimitet?

Genom att diskutera dessa frågor är förhoppningen att uppsatsen ska kunna tjäna som ett bidrag till den teoretiska diskussion som förs angående privata aktörer i governance, samtidigt som den utgör ett förtydligande av tredjepartsverifierarnas funktion i CDM-projektcykeln.

1.1.1 Avgränsning

Uppsatsen frågeställningar är snävt skurna kring DOE:erna och deras roll. Tredjepartsverifierare anlitas även inom Kyotoprotokollets systemmekanism Joint Implementation (JI), där flera av DOE:erna är aktiva. Även på den marknad för utsläppshandel som inte regleras av Kyoto finns liknande funktioner. Valet att koncentrera uppsatsen till DOE:ernas arbete inom CDM har gjorts därför att fallet är särskilt intressant sedan det rör sig om internationell överenskommelse mellan stater. Det är alltså en i grunden ”statsstyrd” reglering. Således förefaller det teoretiskt möjligt att tredjepartsverifierarnas uppgifter hade kunnat utföras av offentliga aktörer. Därför är valet att engagera privata aktörer som DOE:er angeläget att studera.

Att det är DOE:erna som undersöks och inte AIE:erna (Ackredited Independent Entities), tredjepartsverifierarna under Joint Implementation, beror på att CDM har utvecklats längre än JI. Jag väljer även att exkludera småskaliga projekt under CDM, eftersom dessa har vissa avvikelser från det generella CDM-regelverket.

1.2 Metod och material

Uppsatsens frågeställningar ska utredas genom en kvalitativ fallstudie av tredjepartsverifierarna. Fallstudien utgår från de teoretiska bidragen och grundar sig på en systematisk genomgång av olika källor. Framförallt används primärmaterial såsom beslutsdokument från United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) rörande CDM och DOE:erna, samt information som publicerats på UNFCCC:s officiella webbplats. UNFCCC:s dokumentering är mycket omfattande, så för att inte drunkna i material har jag koncentrerat genomgången till de centrala beslutsdokumenterna.

Forskningen om DOE:erna är mycket begränsad, men några andra källor används för att klargöra och spegla det officiella materialet från UNFCCC. Detta är material om DOE:erna som utarbetats av United Nations Development Programme (UNDP) och United Nations Environmental Programme (UNEP).

Dessutom hämtas information från en utvärdering av CDM som genomförts av Öko-Institut e.V. Institute for Applied Ecology, ett tyskt forsknings- och konsultinstitut för hållbar utveckling.

1.3 Teoretiska utgångspunkter

Det existerar en bred och heterogen litteratur om nya governance som diskuterar allt från hur regler skapas och implementeras i olika former av styrning till i vilka former som internationell styrning kan uppträda. Frågorna som jag i denna uppsats önskar ge svar på handlar om de privata aktörernas funktion i dessa styrningsstrukturer. Av denna anledning diskuteras den första frågeställningen utifrån teorier om governance och privata aktörers olika roller i nya former av governance. Jag tar avstamp i en artikel av Tanja A. Börzel och Thomas Risse från 2002. I denna sammanfattas olika aktörer och styrningsformer som påträffas i det diversifierade nationella och internationella governancelandskapet i en schematisk översikt. Artikeln utnyttjas för att granska vilken form av governance tredjepartsverifierarna kan sägas inkluderas i.

För att besvara den andra frågeställningen utnyttjas teorier som lyfter fram olika former av legitimitet i internationell governance. Detta innebär att teorierna dels används i syfte att utreda vad legitimitet kan vara, dels i syfte att utreda hur vägarna till legitim styrning kan se ut. Legitimitetsbegreppets kopplingar till auktoritetsbegreppet diskuteras också

1.4 Disposition

Studien inleds med en empirisk bakgrund till tredjepartsverifierarnas roll. Därefter diskuteras governance och olika former av governance distingeras analytiskt. Efter detta kartläggs tredjepartsverifierarnas uppgifter och utreds mot bakgrund av den presenterade uppdelningen av förekommande governanceformer.

Efter att tredjepartsverifierarnas roll utretts diskuteras olika teoretiska angreppssätt för att utvärdera dess legitimitet. Kapitel fem, ”Skapandet av legitimitet”, är således uppsatsens andra teoretiska kapitel. Utifrån detta kapitel diskuteras till sist legitimiteten i tredjepartsverifierarnas fall. I ett sista kapitel sammanfattas sedan vad uppsatsen kommit fram till.

2 Bakgrund till tredjepartsverifierarnas roll

Detta kapitel är avsett som en introduktion till Kyotoprotokollet och tredjepartsverifierarna. Den grundläggande informationen som här ges uppfattar jag som en förutsättning för god förståelse av studien samtidigt som den innehåller information som kommer att vara aktuell för analyserna. Bland annat presenteras i kapitlet ett antal av de institutioner och beslut som ligger till grund för tredjepartsverifierarnas inrättande. Inledningsvis placeras Kyotoprotokollet i dess historiska kontext och dess syfte och innehåll presenteras. Därefter ges en översikt av Clean Development Mechanisms utformning och mål samt tredjepartsverifierarnas funktion.

2.1 Kyotoprotokollet

Kyotoprotokollet trädde i kraft i februari 2005, men dess historia är längre än så. 1979 möttes världens länder för att delta i Förenta Nationernas Världsklimatkonferens (World Climate Conferens, WCC). Konferensen ledde till bildandet av en forskarpanel, Intergovernmental Panel of Climate Change (IPCC), vilken snart skulle bekräfta den oro angående jordens klimat som diskuterats under konferensen. IPCC fastslog att jordens medeltemperatur ökat markant under 1900-talet och utpekade industrialiseringen, och de påfrestningar som denna inneburit för naturen, som orsak till utvecklingen. Temperaturförändringen kan härledas till bland annat förbränning av fossila bränslen, avskogning och ett utsläppsintensivt jordbruk. Tillsammans leder dessa aktiviteter till att koncentrationen av växthusgaser i atmosfären stiger, vilket i sin tur förorsakar en ökning av den globala medeltemperaturen (UNDP 2006:23).

Nästa steg i förhandlingarna om ett klimatsamarbete togs vid det så kallade "Earth Summit" i Rio de Janeiro 1992 då Klimatkonventionen (United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) antogs (UNEP 2004:10). Tillsammans ska konventionens parter finna lösningar på hur klimatförändringarna kan stävjas samt hur de förändringar som är oundvikliga ska hanteras. En stabilisering av mängden växthusgaser i atmosfären ska nås genom ett enskilt åtagande från varje land att bidra med information om utsläpp och åtgärder, att utveckla nationella strategier och att delta i ett internationellt samarbete för att komma till rätta med problemen. I Rio de Janeiro signerade 155 parter konventionen, idag är antalet 192. Således står endast ett fåtal av världens länder utanför (Carter 2007:251; <http://unfccc.int>, den 18 mars 2008; UNEP

2004:10). Klimatkonventionen bygger emellertid på frivilliga åtaganden från ländernas sida, vilket av flertalet länder inte ansågs tillräckligt för att avvärja klimatförändringarna. Under konventionens partskonferenser, Conference of the Parties (COP), diskuterades möjligheterna för ett avtal av mer bindande form. Förhandlingarna mynnade ut i ett fördrag som fastställde ett antal bindande skyldigheter för i-länderna. Protokollet antogs vid den tredje partskonferensen (COP 3) vilken hölls i Kyoto, och kom därför att kallas Kyotoprotokollet (UNDP 2006:24).

Kyotoprotokollet fastställer ett utsläppstak för industriländerna (de så kallade Annex I-parterna). Under perioden 2008-2012 ska de gemensamma utsläppen för länderna reduceras med fem procent, jämfört med 1990-års nivåer. Utifrån detta gemensamma mål tilldelas varje Annex I-part en viss mängd utsläppsenheter som motsvarar det utsläppsmål som fastlagts för det enskilda landet. För att nå målen kan länderna antingen genomföra sedvanliga inrikespolitiska åtgärder, eller utnyttja någon av de tre ”flexibla mekanismer” som Kyotoprotokollet stipulerar. De flexibla mekanismerna är Clean Development Mechanism (CDM), International Emissions Trading (IET), samt Joint Implementation (JI) (UNDP 2006:24-25, Kyotoprotokollet Artikel 1-5). De aktörer som behandlas i denna uppsats är kopplade till den förstnämnda av de tre mekanismerna, varför jag inte närmare kommer att diskutera de övriga två.

2.1.1 Clean Development Mechanism och tredjepartsverifierarna

Clean Development Mechanism² definieras i Kyotoprotokollets tolfte artikel och innebär att länder som tillhör Annex I-parterna kan genomföra utsläppsminskande projekt i länder som inte ingår i Annex I. Projekten genererar certifierade utsläppsminskningar (Certified Emission Reductions, CER:s), som Annex I-länderna kan tillgodoräkna sig för att nå utsläppsmålen. Samtidigt förväntas projekten bidra till en hållbar utveckling i utvecklingsländerna. Projekten kan drivas både av statliga och av privata aktörer men förhandlas mellan individuella säljare och köpare. På så vis är CDM en marknadsdriven mekanism (Kyotoprotokollet artikel 12; UNDP 2006:26).

Det yttersta administrativa och granskande ansvaret för CDM innehas av Executiv Board (EB). EB är ansvarig inför Klimatkonventionens Conference of the Parties/Meetings of the parties (COP/MOP)³. EB utarbetar regler och

² Även benämningen ”Mekanismen för ren utveckling” används i svenska sammanhang. För tydlighetens skull har jag emellertid valt att använda den engelska benämningen eftersom den förefaller vara något mer frekvent använd än den svenska och dessutom överensstämmer med förkortningen.

³ Förkortningen COP/MOP, kan kräva en närmare förklaring. UNFCCC:s högsta organ är Conference of the Parties, COP. COP håller möten (sessions) en gång om året, vilka numreras och kallas COP-1, COP-2 etc. Men COP fungerar också som Kyotoprotokollets partsmöten, Meeting of the Parties (MOP). COP och MOP:s möten hålls gemensamt, därav namnet ”Conference of the Parties serving as Meetings of the Parties to the UNFCCC” och förkortningen COP/MOP.

modaliteter för CDM och har ansvar för registrering av projekt och utfärdande av CER:s. För dessa två uppgifter är EB i behov av beslutsunderlag. För insamlande av detta ackrediterar EB en utomstående, oberoende tredje part, en Designated Operational Entity (DOE). Dessa aktörer ansvarar för validering av föreslagna CDM-projekt, verifiering av projektens utsläppsminskningar, samt för att certifiera utsläppsminskningarna som Certified Emission Reductions. (Kyotoprotokollet artikel 12, §5 §7; UNEP 2004: 12-13). DOE:erna är i regel privata företag som tillhandahåller DOE-tjänster som en del av sin verksamhet. I dag finns 19 olika DOE:er registrerade för olika typer av utvärderingar under CDM (<http://cdm.unfccc.int>, den 11 mars 2008).

Kyotoprotokollet fastslår endast ramverket för CDM. Närmare regler har därefter utarbetats, och görs så fortlöpande, av COP/MOP enligt rapporter från EB. Det är i dessa som reglerna för DOE:erna återfinns. Det första och mest omfattande regelverket utgörs av "Marrakech Accords" som formulerades vid COP/MOP1. <http://unfccc.int>, den 10 mars 2008).

3 Ett landskap av nya governanceformer

I följande kapitel presenteras uppsatsen teoretiska utgångspunkter. Först ges en ingång till governancebegreppet och dess funktion i uppsatsen. Därefter presenteras en analytisk modell för systematisering av de olika governanceformerna. Modellen är tänkt att fungera som ett redskap för att bestämma vilken form av governance som tredjepartsverifierarna utgör en del av.

3.1 Vad innebär governance?

Miljöområdet kan räknas till ett av de politikområden inom vilka det har utvecklats olika former av internationell styrning för att reglera gemensamma problem. En mångfald av styrningsprocesser och ett stort och antal aktörer är på olika sätt verksamma inom dessa olika politikområden. Governancebegreppet fungerar väl som en utgångspunkt vid analys av hur dessa styrsystem fungerar eftersom det uttrycker ett fokus på andra former av styrning än den traditionella hierarkiska statsmodellen där deltagande är förbehållet offentliga aktörer.

James N. Rosenau (1992: 4-5, 8) definierar governance genom att ställa det mot "government" och påvisa ett antal skillnader som finns mellan dessa båda begrepp. Governance framstår då som styrning som, till skillnad från "government", inte fordrar formellt eller legalt tilldelad auktoritet eller tillgång till våldsmakt för sanktioner av felaktigt handlande. Inte heller behöver governance röra frågor som formellt har tilldelats aktörerna. Styrningen kan legitimeras genom att inblandade aktörer och övriga berörda delar uppfattningen att den är nödvändig och fungerar väl. Det kan också räcka med att de mest inflytelserika aktörerna stöder ordningen och den styrande auktoriteten. Även Ernst-Otto Czempiel (1992: 250) uttrycker i samma volym uppfattningen att governance kan fungera utan stöd av den form av legal makt som nationella regeringar utövar. Legitimitet och auktoritet i governance kommer att diskuteras vidare i kapitel 5, efter att DOE:ernas governanceform konstaterats. Governance kan vidare, till skillnad från "government", inbegripa aktörer både från den offentliga och från den icke-offentliga sfären (Rosenau 1992: 4-5, 8).

Denna tolkning av governance är bred, men min avsikt är inte att ingående diskutera begreppet som sådant. Däremot vill jag lyfta fram något som Rosenau och Czempiel åskådliggör vilket är betydelsefullt för denna studie, nämligen att governance innebär möjlighet till makt och auktoritet för aktörer som inte tillhör de formella, offentliga eller legala auktoriteterna. Detta är möjligt eftersom

styrningen kan legitimeras på andra sätt. Governance innebär således en uppfattning att styrning kan fungera under inflytande av *privata aktörer*.

Vidare fungerar governancebegreppet väl som analytisk utgångspunkt i denna studie eftersom studieobjekten befinner sig inom en internationellt reglerad institutionell struktur för implementering av ett internationellt avtal. Det internationella systemet saknar den typ av formell styrning som återfinns inom staten och kan därför betecknas som "governance without government" (Rosenau 1992:7). Visserligen kan Förenta Nationerna med de överenskommelser som ligger till grund för tredjepartsverifierarnas funktion sägas utgöra en internationell organisation med en form av auktoritativ position i den internationella sfären. Men den auktoritet som FN besitter har givits organisationen genom medlemsstaternas frivilliga mandat (Barnett et al 2005:171-172). Således existerar dess auktoritetsposition endast under förutsättning att det bland de enskilda statsmakterna finns en vilja att överlåta den makt de är i besittning av. Därför skiljer sig den internationella organisationens auktoritet från statsmaktens.

I praktiken kan governancebegreppet tas i bruk för att förstå många olika former av styrning idag. Det finns en rad exempel på nationell och internationell styrning som fungerar på annat sätt än genom de traditionella statliga styrningsmekanismerna. Många gånger kommer de centrala aktörerna i styrningen från den privata sektorn. Olika former av företagsstyrning är ett exempel på detta (Rhodes 1997:46). Bland annat har nätverk skapats för självreglering av olika slag, däribland miljörelaterade och sociala spörsmål. Corporate Social Responsibility (CSR) är ett exempel på ett sådant (Clapp et al 2005: 225).

Argumenten som framförs för dessa *nya former* av governance är flera. Främst sägs de på olika sätt leda till ökad effektivitet eller problemlösningskapacitet (Börzel et al 2002: 208-209). Till exempel ska de nya styrningsformerna leda till ökad kunskap till följd av en mer diversifierad expertis. Vidare förväntas deltagandet bland berörda (så kallade stakeholders) öka genom nya former av mekanismer för inkluderande (Bäckstrand 2006a: 293). Frivilliga samarbeten med ekonomiska incitament skulle också kunna ses som ett säkrare sätt till framgång än statliga, samt uppfattas som den enda lösningen på ett internationellt plan, eftersom nationell reglering inte "rår på" gränsöverskridande problem.

Kritikerna hävdar emellertid att de nya formerna av privat governance endast är ett uttryck för en nyliberal trend som privilegierar starka aktörer och förstärker redan existerande maktstrukturer (Bäckstrand 2006b: 470-471).

De eventuella konsekvenser som kan identifieras med dessa nya former av styrning ska diskuteras vidare under temat legitimitet i uppsatsens sista del. Dessförinnan krävs emellertid en översikt av de olika former av styrning som existerar. Hur kan vi förstå de olika formerna och hur kan de skiljas från varandra?

3.2 En användbar schematisering av governancelandskapet

För att få en överblick över det diversifierade governancelandskapet fordras ett redskap som urskiljer vad som definierar de olika formerna av styrning. Börzel och Risse (2002) presenterar en schematisering av olika governanceformer som kan vara lämplig i detta sammanhang. Författarna sammanfattar de olika aktörer och styrningsformer som påträffas nationellt och internationellt i en schematisk översikt och identifierar utifrån dessa ett antal former av governance (Börzel et al 2002:197). Förvisso rör det sig om en förenkling av den empiriska situationen, men som analyshjälpmiddel för att identifiera olika former av governance fungerar den väl.

I schematiseringen indelas governanceformerna på internationell nivå dels efter vilka aktörer som är involverade, dels efter vilken typ av styrning det rör sig om. Aktörerna kan å ena sidan vara av uteslutande privat alternativt offentlig karaktär, å andra sidan kan det röra sig om en kombination av privata och offentliga aktörer. För att utreda en governanceform kan det således vara lämpligt att i ett första steg klargöra vilka typer av aktörer som är aktiva. Nästa steg är enligt modellen att urskilja vilka typer av styrningsmedel som brukas (Börzel et al 2002: 196-197). Styrningen i de olika governanceformerna kan vara baserad på hierarkiska principer, det vill säga olika former av top-down styrning samt styrning där regelefterlevnaden garanteras genom hot om påföljder av olika slag vid icke-önskvärt agerande. Hierarkiska former av styrning påträffas endast i de governanceformer där aktörerna är uteslutande offentliga. När privata aktörer inkluderas vilar styrningen istället på *ickehierarkiska* principer. Styrningen kan då fungera med hjälp av positiva incitament, köpsläende, övertalning i form av argumentation samt lärandeprocesser. Emellertid *kan* styrningen i dessa former av governance, trots dess funktionellt sett ickehierarkiska karaktär, ändå vara grundad i en form hierarki. Detta rör de fall där styrningen möjliggjorts genom offentliga beslut, men i övrigt inte regleras av offentliga aktörer. Börzel och Risse formulerar detta som att styrningen äger rum i ”skuggan av hierarki” (Börzel et al 2002:197-198).

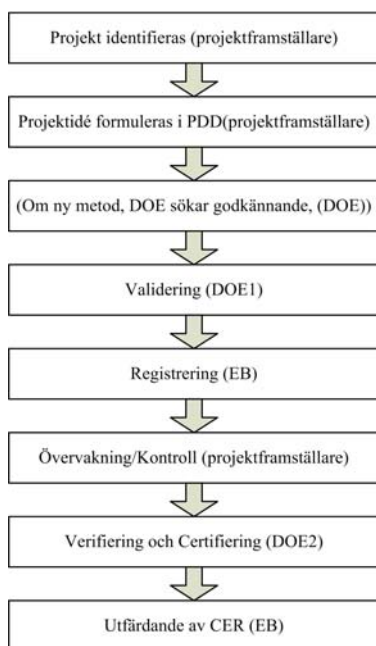
Public-private partnerships urskiljs som en särskild kategori i vilken både privata och offentliga aktörer är engagerade och styrningen sker genom ickehierarkiska metoder. Internationella PPP-former innebär sådana former av samarbeten som upprättas för styrning på internationell nivå (Börzel et al 2002:198). Offentlig-privata partnerskap kan ha olika syften och fungera enligt olika principer. Privata aktörer kan delta i regel- och standardsättande, medverka i regelimplementering samt tillhandahålla tjänster som krävs för en fungerande styrning. Med utgångspunkt i dessa funktioner urskiljer författarna fyra olika typer av offentlig-privata partnerskap: kooptering, delegering, gemensam reglering samt självreglering i skuggan av hierarki (Börzel et al 2002:199-200).

4 Kartläggning: Vilken governanceform rör det sig om?

I detta kapitel kartläggs tredjepartsverifierarna för att åstadkomma en tydligare bild av vilken makt de har, hur den är reglerad i förhållande till andra aktörer samt vilka som ackrediteras för funktionen. Governanceformen skisseras. Utifrån Börzel och Risses modell utreds vilken form av PPP tredjepartsverifierarna utgör en del av.

4.1 DOE:ernas funktion i projektcykeln

Tredjepartsverifierarnas uppgift är att validera samt verifiera och certifiera CDM-projekten. Dessa uppgifter sker vid skilda tidpunkter i projektcykeln. Figuren nedan illustrerar detta.



(Källa: <http://cdm.unfccc.int/Projects/pac/howto/CDMProjectActivity/index.html> den 9 mars 2008)

Validering av projekten sker efter att projektidén utarbetats och fått godkännande från den nationella myndighet som ansvarar för CDM (en s.k.

Designated National Authority, DNA). Valideringen innebär att DOE:n utvärderar den föreslagna projektaktiviteten och (förutsatt att DOE:n finner att den uppfyller de uppställda kraven) rekommenderar den till Executive Board för registrering. Utvärderingen baseras på det projektdesigndokument (PDD) som utarbetats av projektframställaren. De huvudsakliga uppgifter som DOE:n ska granska är 1) att projektdesigndokumentet följer de för CDM uppställda kraven, 2) att kalkylerna inkluderade i PDD:n är korrekta, 3) att projektet leder till utsläppsminskningar som inte hade skett utan projektet (additionalitetskriteriet) samt 4) att projektet har godkännande från den nationella CDM-myndigheten i alla fordrade avseenden. Projektdesigndokumentet ska vidare kunna bekräfta att projektframställaren har möjliggjort för berörda parter (stakeholders) att yttra sig angående projektet, och en sammanställning av kommentarerna ska finnas. DOE:n kan förutom granskningen av PDD:n även välja att göra en on site-utvärdering med möjlighet till intervjuer med deltagare i projektet och stakeholders. När DOE:n har färdigställt sin utvärdering ska den göras tillgänglig för allmänheten. Detta sker oftast genom att rapporterna läggs ut på UNFCCC:s webbsida (www.unfccc.int). Enligt EB:s krav ska rapporten finnas tillgänglig under en period på 30 dagar. Under denna period har parterna, stakeholders samt frivilligorganisationer som ackrediterats av UNFCCC möjlighet att yttra sig. Efter 30-dagarsperioden ska DOE:n föreslå för EB att projektet registreras. EB har således det sista ordet i valideringsprocessen av CDM-projekten (Decision 17/CP.7 §26, 27, 35-52; UNDP 2006:37). Under 2007 gjordes ett tillägg till reglerna som innebär att UNFCCC:s sekretariat utvärderar varje projekt. Sekretariatet avgör sedan om ytterligare en granskning är nödvändig innan projektet kan registreras (Schneider 2007: 22).

Tredjepartsverifierarnas andra uppgift, verifieringen, innebär att utsläppsminskningarna ska kontrolleras. Verifieringen utförs av en annan DOE än den som genomförde valideringen. DOE:n anlitas för regelbundna granskningar av de utsläppsminskningar som projektframställaren redovisar efter det att projektaktiviteten påbörjats. DOE:n granskar även här dokumentationen som tillhandahålls av projektframställaren, men kan liksom i valideringsproceduren dessutom välja att göra en undersökning på plats. Därefter sammanställer DOE:n utvärderingen i en verifieringsrapport som ska offentliggöras. EB och deltagande parter i projektet har därefter 15 dagar på sig för att begära en granskning av rapporten. I rapporten ska DOE:n anmoda EB att utfärda CER för de utsläppsminskningar som verifierats, vilket EB ska göra inom de 15 dagarna, förutsatt att ingen granskning begärs. Liksom i proceduren för valideringen har således EB den yttersta beslutsmakten (Decision 17/CP.7§61-65).

4.2 Aktörer och styrningsmedel

Vilka aktörer påverkar DOE:ernas position och hur kan de kategoriseras? Som framgår av beskrivningen av projektcykeln ovan, samt beskrivningen i den bakgrund till CDM som gavs i kapitel två är tredjepartsverifierarna del av en

internationell governancestruktur. Grundvillkoret för DOE:ernas uppdrag är Kyotoprotokollet. Kyotoprotokollet är att tolka som ett internationellt fördrag där offentliga aktörer, stater, godkänner bildandet av en internationell institutionell struktur för dess implementering, i detta fall genom CDM. Grundförutsättningen för DOE:ernas arbete är alltså detta internationella avtal mellan stater. COP/MOP är tillsatt av staterna och är således att betrakta som en offentlig aktör. Likaså är EB en offentlig aktör genom dess funktion som ansvarig för CDM, en funktion som angivits av COP/MOP.

DOE:erna skall enligt regelverket för CDM ha status av en juridisk person och förfoga över tillräckligt med resurser och kompetens för att kunna driva den verksamhet som krävs av en DOE (Decision 17/CP.7: Appendix A). DOE:erna utgörs typiskt av privata företag, företrädesvis revisionsbyråer som redan har en viss del av den kompetens som efterfrågas av en DOE (UNEP 2004:42). Bland de ackrediterade företagen syns till exempel Det Norske Veritas Certification AS (DNV) och Deloitte Tohmatsu Evaluation and Certification Organization (Deloitte-TECO) (<http://cdm.unfccc.int>, den 11 mars 2008). CDM-projekten kan som berördes tidigare drivas av både privata och offentliga aktörer. DOE:erna kan alltså kontrakteras av både privata och offentliga aktörer, övervägande del kan dock förmodligen antas vara av privat karaktär.

För att sammanfatta kan DOE:erna beskrivas som privata aktörer, som regleras av ett offentligt regelverk, tillsätts och kontrolleras av en offentlig aktör och anlitas av privata eller offentliga aktörer för att utföra tjänster åt dessa. DOE:erna befinner sig således i en position från vilken de ska utföra tjänster för den offentliga uppdragsgivarens räkning, men där de kontrakteras för tjänsten av självständiga privata alternativt offentliga aktörer. Huvudförhållandet får emellertid sägas vara till EB, eftersom DOE:erna är beroende av dennas godkännande för sin verksamhet. Klart är att det inom ramarna för styrningen förekommer både privata och offentliga aktörer; således befinner sig styrningsformen i fältet för public-private partnerships vad gäller vilken typ av aktörer som medverkar (jmf Börzel et al 2005: 197). Men hur är det med styrningen?

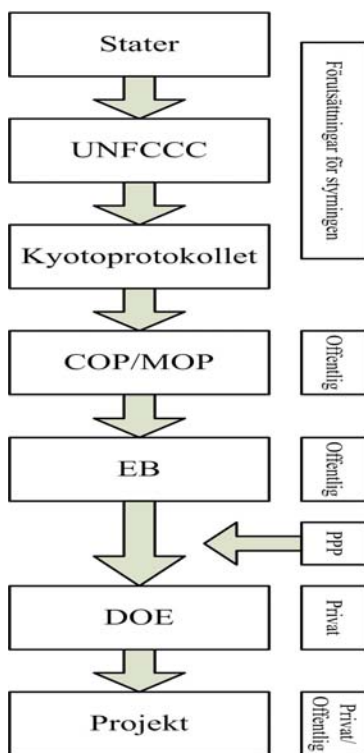
Enligt Börzel och Risses modell fungerar styrning inom governanceformer i vilka privata och offentliga aktörer medverkar enligt icke-hierarkiska principer. I styrningen av tredjepartsverifierarna kan olika styrningsmedel urskiljas.

Att ansöka om ackreditering som DOE är ett frivilligt åtagande. Aktörerna omsluts inte av någon hierarkisk styrning före det att de ackrediterats som DOE:er. Således stämmer teorin om hierarkisk styrning som icke-existerande inom offentlig-privat governance i detta fall. Emellertid skulle styrningen kunna tolkas som verkande i "skuggan av hierarki" eftersom det i grunden finns en beslutsöverenskommelse mellan stater (jmf Börzel et al 2005:197-198).

För att CDM ska fungera krävs att en tillräcklig mängd DOE:er ackrediteras för att behovet av validerings-, verifierings- och certifieringskapacitet ska täckas. Det ligger således i COP/MOP:s och EB:s intresse att skapa incitament för att attrahera aktörer att söka DOE-ackreditering. Dessa består främst i att erbjuda möjligheter till ekonomisk förtjänst. Kostnaden för en projektvalidering är uppskattningsvis 15 000-30 000 US\$ och en verifieringstjänst ungefär 7000US\$

(UNEP 2004:45). Förvisso har DOE:erna omkostnader som minskar denna summa, men ekonomiska incitament föreligger synbarligen här. Att ett företag kan erbjuda DOE skulle också kunna tänkas förbättra ett företags framtoning och anseende genom en förhöjd miljöprofil. Dessa skulle kunna klassas som den form av positiva incitament som Börzel och Risse (2005: 197) beskriver.

Governanceformen kan vidare, enligt den givna schematiseringen, beskrivas efter syfte och funktion. Tredjepartsverifierarnas uppgifter kan tolkas som tillhandahållande av tjänst alternativt regelimplementering. Eftersom DOE:erna lyder under EB och procedurreglerna uppställer krav på godkännande från EB innan DOE:ernas beslut är att betrakta som giltiga, bör governanceformen tolkas som närmare kategorin tjänstetillhandahållande än den för regelimplementering eftersom den senare fordrar ett större mått av självstyre för den privata aktören.



Enligt denna beskrivning av de involverade aktörerna kan tredjepartsverifierarna placeras in en översikt av aktörerna i governanceformen. Figuren till vänster visar governancestrukturen enligt aktörstyp.

4.2.1 Sammanfattning

Schematiseringen av governancelandskapet uppfattar jag som ett gott redskap för att utreda vilka grundläggande principer och funktioner styrningsformen verkar enligt. Noteras kan att DOE:erna deltar i en styrningsform som kan kategoriseras som en form av PPP i vilken de ackrediteras av och kontrolleras av en offentlig aktör, Executive Board. Utifrån vad som framkommit här skall ett teoretiskt angreppssätt för att diskutera PPP:ns legitimitet diskuteras i nästa kapitel.

5 Skapandet av legitimitet

Att en beslutsfattande aktör upplevs som legitim är nödvändigt för att en efterlevnad av dennes beslut ska vara möjlig (Bäckstrand 2006b: 294). I detta kapitel ska ett antal vägar för att skapa legitim privat styrning presenteras. Men först - vad ligger i begreppet legitimitet?

5.1 Vad är legitimitet?

Legitimitetsbegreppet berördes i avsnitt 3.1 där skillnaden mellan regeringars klassiska styrningsform och styrningen inom nya former av governance diskuterades. I kapitlet beskrevs att medan statliga regeringar för sitt styre fordrar en legalt tilldelad makt, kan andra former av styrning besitta makt som även "tilldelats" genom samtycke, det vill säga en uppfattning att styret är välfungerande. Adler et al (2005: 300) beskriver legitimitet i "global governance" enligt den senare tolkningen men väver också in på vilka grunder samtycket skapas; de samhälleliga normerna. Legitimitet är i detta fall en generell uppfattning att styret är önskvärt, lämpligt eller passande enligt rådande socialt konstruerade normer och värden. Även den legala legitimiteten skulle möjligen kunna sägas vara en form av "samtyckeslegitimitet", under förutsättning att de som berörs av styret i fråga finner det legala systemet legitimt. Syftet med kapitlet är emellertid inte att ingående diskutera legitimitetsbegreppet som sådant. Låt mig endast sammanfatta utifrån detta att en aktör kan anses ha laglig rätt att styra *och/eller* en "normativ" rätt att styra. I varje fall kräver legitimitet att aktörerna som styr på något sätt måste vinna acceptans från de styrda.

Vilket är förhållandet mellan makt, auktoritet och legitimitet? I problemställningen för uppsatsen uttrycks att tredjepartsverifierarna har tilldelats makt. Här finns emellertid en essentiell begreppslik skiljelinje att klargöra. En aktör kan vara mäktig utan att ha de styrdas samtycke, men för att räknas som en auktoritet krävs att aktören uppfattas som legitim (Barnett et al 2005:170). En auktoritet har således de berördas förtroende, och det är genom detta förtroende som aktören kan påverka andra aktörer att följa de regler som aktören uppställs. Använder auktoriteten sin position på ett sätt som de berörda aktörerna uppfattar som acceptabelt, ökad auktoritetens legitimitet (ibid). Därmed är legitimitet det som skiljer auktoritet från makt eftersom metoder och strukturer som skapar legitimitet samtidigt genererar auktoritet. Hur auktoritet skapas är därför en viktig del i utvärderingen av en governanceforms legitimitet.

Intressant utifrån det aktuella fallet är att utreda genom vilka olika medel som denna acceptans kan uppnås. Genom att urskilja dessa medel kan vi utvärdera

DOE:ernas legitimitet. Syftet med kapitlet är inte att fastställa en strategi som mer lämplig än andra, istället är målsättningen att finna flera olika metoder för uppnåendet (och därmed utvärderandet) av legitimitet. Uttryckt annorlunda är målet att identifiera vilka värden som kan identifieras i legitim styrning. Kontexten är, med anledning av tredjepartsverifierarnas funna karaktär, styrning och aktörer i offentlig-privata partnerskap.

5.2 En analytisk modell

Bernsteins (2005) indelning av legitimitet i en demokratisk, legal och sociologisk tolkning kan fungera som ett verktyg i utvärderingen av DOE:ernas legitimitet. Bernsteins uppdelning kommer sedan att strukturera analysen av tredjepartsverifierarna.

5.2.1 Demokratisk legitimitet

Den allmänna princip som idag rättfärdigar auktoritet är demokrati. Därför krävs att ett styre vilar på demokratisk grund för att uppfattas som legitimt. En ”reell” demokratisk grund i form av deltagande genom allmänna val är emellertid en komplicerad sak att uppnå, varför ett antal mekanismer som uppfyller olika demokratiska aspekter istället kan främjas. Bernstein nämner ansvarsskyldighet, transparens, deltagande och deliberation som sådana aspekter. Han lyfter även fram det goda samtalets roll som främjare av demokratiska beslut. Om goda förutsättningar skapas för förhandlingar kan dessa främja legitimiteten genom att de ”rätta” besluten fattas. Olika former av stakeholderdemokratiska mekanismer sorterar även under denna form av legitimitet, vilka innebär att grupper som berörs av beslut ska ha möjlighet till insyn i och bidra till beslutsgången. Således skall lokalbefolkning, företag, NGO:er och dylika inkluderas i den demokratiska strukturen (Bernstein 2005: 145-147).

Bäckstrands input-legitimitet (2006b) berör flera av de medel som Bernstein inkluderar för främjande av den demokratiska legitimiteten. Procedurer för ansvarsutkrävande är ett sådant. Här skiljer Bäckstrand mellan intern och extern ansvarsskyldighet. Den interna ansvarsskyldigheten refererar till ansvarigheten gentemot organisationsmedlemmar. Här kan ansvarsutkrävandet exempelvis fungera genom att organisationen uppbyggs enligt en hierarkisk struktur. Extern ansvarsskyldighet innebär att beslutsfattarna ska kunna försvara dess val gentemot berörda som befinner sig utanför organisationen, vilket åter sätter fokus på de stakholderprocedurer som Bernstein tar upp (Bäckstrand 2006b: 477-478).

Dessa former av demokratisk legitimitet kräver ett system av procedurer för dess utförande. Betydelsen av legala procedurer omfattas av Bernsteins nästa legitimitetstolkning.

5.2.2 Legal legitimitet

En form av legitimerande effekt uppnås genom att en aktörs inflytande baseras på någon form av legal process. Till skillnad från den demokratiska legitimiteten vilar inte den legala legitimiteten på ett rättviseargument utan bygger på formell uppbyggnad av procedurer för beslutsfattande. Stödet för auktoriteten underbyggs av en uppfattning att styret är lagenligt, det vill säga att de berörda aktörerna ger genom samtycke till lagen också samtycke till maktutövandet av aktören i fråga. Denna form av samtycke är emellertid inte oproblematisk eftersom avståndet mellan samtycke och styre kan vara långt. Ett medel för att utvärdera legitimiteten i en styrelseform är därför att undersöka hur långt det är mellan samtycke och auktoritet. En skillnad kan vidare göras mellan så kallat generellt samtycke och specifikt samtycke. Generellt samtycke avser exempelvis en stats godkännande av FN:s stadgar medan specifikt samtycke åsyftar ratificering av ett särskilt FN-fördrag, där den förra formen innebär att staten avsäger sig en större beslutsfrihet än den senare. Generellt samtycke kan således leda till legitimitetsbrist om länken mellan medgivande och styrning blir oklar. Även specifikt samtycke kan vara problematiskt i internationell governance, eftersom staten saknar egentliga legitima grunder för att överlåta auktoritet. Dessa former av legitimitetsskapande innebär således svårigheter, varför Bernstein lyfter fram en annan form av "legal process" vilken kan fungera som en strategi för att legitimera internationell governance, det interaktionistiska samarbetet. Detta innebär ett slags deliberativt samarbete mellan styrande och styrda, där de genom olika förhandlingsformer rotade i legala procedurer kan influera varandra. Sådana former av samarbete anses leda till utvecklande av gemensamma uppfattningar och skapa starka legitima regler. Bernstein nämner UNFCCC:s *Conference of the Parties* som ett sådant samarbetsforum som kan lösa legitimitetsproblemet (Bernstein 2005: 152-155).

Den legala legitimiteten kan även diskuteras utifrån hur auktoritet skapas. För det första kan auktoritet skapas genom att en styrande organisation och dess aktörer är ordnade efter rationella och legala principer vilka accepteras som normen bland de berörda aktörerna. Om aktören uppfattas utföra uppgifter som tilldelats denne enligt en bestämd, legal ordning (det vill säga utifrån formella, opersonliga principer) samt att uppgifterna följer de normer som reglerna formulerar, uppfattas aktören som innehavare av auktoritet. Det är av denna orsak som byråkratier uppfattas som auktoritativa (Barnett et al 2005: 170-171). Behovet av att reglerna följer normerna leder mig vidare till Bernsteins nästa definition av legitimitet, den sociologiska.

5.2.3 Sociologisk legitimitet

Bernsteins sista legitimitetsdefinition, den sociologiska, kommer av förekomsten av en allmän uppfattning att ett styre är önskvärt utifrån det system av socialt konstruerade normer, uppfattningar, värden och definitioner som är närvarande i samhället. Styret legitimeras genom att dess utformning överensstämmer med

detta system av regler och bruk. Till skillnad från den legala legitimiteten är det här således substansen i reglerna som är i fokus - inte den formella uppbyggnaden i sig - även om uppfattningen om legala procedurers legitimitet naturligtvis är beroende av vilka normer och regler som är dominerande. Social legitimitet inom internationell governance kompliceras av en möjlig förekomst av olika normsystem och således flera olika uppfattningar om vad som är legitimt. Bernstein utpekar att spänningar inom global miljö-governance kan orsakas av att procedurvärden, effektivitetsvärden och substansvärden (exempelvis rättvisa) väger olika tungt i olika aktörsgrupper. Kritiken mot liberaliseringen av miljö-governance visar på en sådan spänning mellan olika grupper. Denna spänning kan resultera i att vissa governance-former riskerar att förlora i legitimitet, eftersom där existerar konkurrerande uppfattningar inom den normativa miljön om vad som är lämpliga åtgärder (Bernstein 2005:156-157).

Bernsteins resonemang om sociologisk legitimitet kan kopplas till Barnett och Finnmores teori (2005) om betydelsen av att de styrande aktörerna uppfattas utföra uppgifter som tjänar ett socialt syfte, det vill säga ett syfte som accepteras enligt rådande normer. Ett socialt syfte kan således legitimera aktörens handlingar. Tre olika sådana innehållsliga "auktoritetsbärare" identifieras inom liberala internationella organisationer till vilka UNFCCC-strukturen kan hävdas tillhöra: delegerad auktoritet, moralisk auktoritet och expertauktoritet. Delegerad auktoritet innebär att aktören har tilldelats ett mandat från redan erkända auktoriteter (exempelvis statsmakter), vilket ger aktören rätt att handla med autonomi. Moralisk auktoritet innebär att aktören har i uppgift att tjäna eller skydda erkända principer genom att uppträda opartiskt och objektivt. Expertauktoritet innebär att aktören får auktoritet genom att deras beslut är grundat på erkänd expertis, det betyder således att eftersom aktören har kunskap om det aktuella området skapas ett förtroende för de beslut som fattas (Barnett och Finnmore 2005: 171-173). Delegerad auktoritet som "socialt syfte" har inslag av idéerna om den legala legitimiteten, men kan sägas sammankoppla den legala legitimiteten med den sociologiska genom att understryka att även den legala auktoriteten är beroende av det rådande normsystemet.

Även Adler och Bernstein (2005) understryker att vad som uppfattas som legitimt är beroende av vilken ordning som samhället förespråkar, eller tar för given. Med andra ord: vad som uppfattas som legitimt, rättvist och möjligt avgörs av den rådande "verklighetsuppfattningen" eller den dominerande regimen (Adler et al 2005: 297).

I nästa kapitel diskuteras tredjepartsverifierarna utifrån dessa presenterade teoretiska utgångspunkter.

6 Diskussion av tredjepartsverifierarnas legitimitet

Syftet med detta kapitel är för det första att diskutera vad som kan tolkas som problematiskt med DOE:ernas position, för det andra att utreda på vilket sätt deras position kan sägas vara en tillgång ur legitimitetssynpunkt, samt för det tredje att granska vilka legitimitetsstärkande mekanismer som kan identifieras i styrningen. Diskussionen baseras på de presenterade teoretiska perspektiven och organiseras efter de olika legitimitetsbegrepp som Bernstein urskiljer, det vill säga demokratisk, legal och sociologisk legitimitet. Empiriskt bygger diskussionen på vad som hittills behandlats i bakgrundskapitel och kartläggning, samt på ytterligare granskning av regelverk och artiklar som diskuterar DOE:erna.

6.1 Ett demokratiskt perspektiv

DOE:ernas auktoritet som tredjepartsverifierare kan ifrågasättas ur ett demokratiskt legitimitetsperspektiv. Då styrningen kunnat kategoriseras som en form av public-private partnership förlagd i en internationell governancekontext utan traditionell demokratisk förankring existerar inte de klassiskt demokratiska källorna till legitimitet. Som nämndes i kartläggningen av governanceformen är förvisso förutsättningen för DOE:ernas arbete den internationella organisation som byggts upp kring UNFCCC och Kyotoprotokollet (med COP/MOP och underlydande Executive Board för CDM). Emellertid saknar denna organisation tillräckliga deltagandemekanismer för att anses kunna tilldela DOE:erna full demokratisk legitimitet (jmf Bernstein 2005:145, om kosmopolitisk demokrati). Således måste den demokratiska legitimiteten produceras med andra medel. Teorin förespråkar mekanismer för ansvarsskyldighet, transparens, deltagande och deliberation. Vilka av dessa kan identifieras i den struktur som uppförts kring tredjepartsverifierarna?

Vad gäller ansvarsskyldigheten internt bör det finnas mekanismer för ansvarsutkrävande inom den struktur som byggts upp kring DOE:erna. Grundidén innebär att DOE:erna i förlängningen ska kunna uppfattas som ansvarsskyldiga gentemot de statliga aktörerna som undertecknat Kyotoprotokollet. Mellanleden som förbinder protokollet med DOE:erna förefaller emellertid vara åtskilliga. Enligt ovan gjorda kartläggning av governanceformen ger Kyotoprotokollet COP/MOP ansvaret för CDM vilken sedan delegerar detta vidare till Executive Board, vilken i sin tur överför en viss beslutskapacitet till tredjepartsverifierarna. Ansvarslinjen följer maktöverföringen i en båglinje där en stat lämnar

beslutkapacitet uppåt till den internationella organisationen, från vilken den sedan igen förs nedåt till DOE:erna. Avståndet mellan mandatgivare och beslutsfattare ter sig längre än önskvärt. Hierarkiska ansvarsmekanismer kan således vara mindre lämpliga än sådana som fungerar enligt andra principer. Ett effektivt internt ansvarsutkrävande (Bäckstrand 2006b:478) kan möjligen urskiljas i de kontrollfunktioner som EB förfogar över. EB har möjlighet att utföra stickprovskontroller av DOE:ernas arbete och utifrån dessa bestämma om en närmare granskning är nödvändig ((D) i Annex till Decision 17/CP.1). Förutsatt att dessa möjligheter utnyttjas kan det utgöra en variant av ansvarsutkrävandemekanism i form av transparens och insyn, vilken kan fylla en funktion i brist på hierarkiska mekanismer.

Extern ansvarsskyldighet i form av ansvarighet gentemot berörda parter, stakeholders (se ex. Bäckstrand 2006b: 478) innebär i tredjepartverifierarnas fall främst ansvarighet gentemot lokalbefolkningen i de områden där CDM-projekten genomförs. Ett felaktigt beslut från tredjepartsverifierarens sida riskerar ett godkännande av projekt som är till skada för lokalbefolkningen. I regelverket föreskrivs att tredjepartsverifierarna före valideringen ska kontrollera att projektframställaren har sökt och sammanställt kommentarer från stakeholders. Dessutom ska DOE:n granska hur dessa kommentarer har tillvaratagits av projektframställaren ((G) i Annex till Decision 17/CP.1). Även i samband med det i kartläggningen beskriva offentliggörandet av valideringsrapporten (se avsnitt 4.1 ovan) på UNFCCC:s webbsida finns en avsikt att möjliggöra stakeholderkommentarer. Här finns emellertid en svårighet i fråga om lokalbefolkningens möjligheter till kommentar. Eftersom rapporterna ofta offentliggörs på Internet kan lokalt berörda parter ha svårt att få tillgång till den. Dessutom finns inga krav på att rapporten ska publiceras på det lokala språket. (UNEP 2004:62). Detta tangerar också *deltagandet* som ett medel för att öka den demokratiska legitimiteten, och visar på en svårighet med detta medel.

Möjligheterna att i efterhand utkräva ansvar för ett felaktigt beslut förefaller inte vara möjlig ur extern synpunkt, däremot finns en möjlighet för vissa sanktioner internt. EB kan om den anser det befogat välja att suspendera DOE:n för alla eller vissa av de validerings/verifieringbefogenheter den tilldelats, eller att fullständigt återkalla ackrediteringen av DOE:n. Väljer EB att suspendera eller återkalla ackrediteringen informerar regelverket om att detta ska offentliggöras. (CDM Accreditation Procedure §94-95). Inga sådana beslut har emellertid fattats hittills (<http://cdm.unfccc.int>, den 15 mars 2008). Denna frånvaro av utnyttjande av straffåtgärder från EB:s sida har kritiserats för att försvaga kontrollsystemets trovärdighet (Schneider 2007:27). Angående den demokratiska legitimiteten, kan jag inte identifiera deltagandemekanismer som särskilt stödjer det öppna samtalet och som därmed skulle kunna vara en indikation om en strävan efter ett deliberativt element i styrningen. De flesta deltagandemekanismer enligt ovan faller snarare under formerna av mer formellt deltagande.

Slutligen, angående transparens som medel för uppnående av demokratisk legitimitet, kan det konstateras att transparens är ett upprepat krav i regelverket för CDM och DOE:erna. Tillexempel understryks vikten av att DOE:erna kan uppvisa en tydlig intern ansvarsstruktur och är villig att offentliggöra denna. De

uppmanas vidare genomgående eftersträva transparens i arbetet (Decision 17/CP.7: Appendix A).

6.2 Ett legalt perspektiv

Vad kan då sägas om tredjepartsverifierarnas position utifrån Bernsteins "legala legitimitet"? Förstärks DOE:ernas legitimitet av den formella struktur som kringgärdar dem?

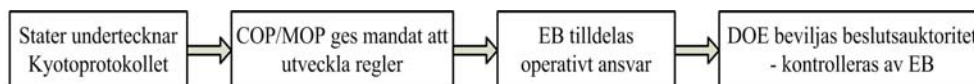
Till att börja med framstår det, utifrån kartläggningen, som om det i utarbetandet av CDM och procedurerna för DOE:ernas arbete funnits en klar önskan att skapa en formell uppbyggnad med klara procedurer för beslutsfattande. På UNFCCC:s webbsida finns ett omfattande dokumentregister som förutom de formella dokumenten även innehåller riktlinjer och förtydliganden angående tredjepartsverifierarnas position (se <http://cdm.unfccc.int>, den 17 mars 2008). Regelverket kan tolkas som auktoritetsskapande på grund av dess legal-rationella form. Det förefaller som om DOE:ernas arbete regleras stramt genom dokumenten. Därmed kan styrningen vinna legitimitet genom att framstå som fungerande på formella principer (jmf Barnett et al 2005: 170-171).

Emellertid verkar det omfattande regelverket inte kunna hindra att DOE:erna tolkar sina uppdrag olika, kanske just för att regelverket är så omfattande. Det har rapporterats skillnader mellan olika DOE:er i hur valideringar och verifieringar utförts (UNDP 2006: 47, samt Schneider 2007:26). Åtgärdas inte detta riskerar de att legitimiteten urholkas eftersom den legala legitimiteten är beroende av konformitet i aktörernas handlande. Av denna anledning är det viktigt att regelverk och riktlinjer fortlöpande utvecklas och att kontrollen av DOE:erna fungerar. De nämnda stickproven kan vara en sådan metod, vilken kan stärka både den demokratiska och den legala legitimiteten.

Extra viktigt är det också ur denna synvinkel att skapa tydliga riktlinjer för de uppgifter i DOE:ernas uppdrag som är särskilt problematiska. Ett exempel på en sådan uppgift är utvärderingen av additionalitetskriteriet i samband med valideringprocessen. Detta är problematiskt eftersom utvärderingen bygger på hypoteser och således inte kan utvärderas i efterhand. DOE:ernas trovärdighet är i detta fall mycket viktig, varför tydliga riktlinjer för hur utvärderingen ska utföras är nödvändiga. För att försäkra sig om enhetlighet i DOE:ernas arbete har EB ansvar för godkännande av de metoder med hjälp av vilka referensbanorna för utsläppen bestäms (så kallade baseline methodologies) ((G) i Annex till Decision 17/CP.7). Dock har fall identifierats i där DOE:erna inte agerat i enlighet med de uppsatta reglerna. Det finns således en osäkerhet angående huruvida DOE:erna lever upp till de krav som EB ställer för granskning av additionaliteten (Schneider 2007:45).

Generellt kan den legala legitimiteten också riskera att urholkas till följd av den mycket omfattande administrativa strukturen (Se Kulovesi 2007: 154). Här är det främst den privata sektorn som kan antas förlora förtroende för CDM och tredjepartsutvärderarna om byråkratin inte kan utvecklas för att fungera smidigare.

Bernsteins teori om det legala samtyckets inverkan på legitimiteten (2005:153-154) är också relevant att applicera. I Kyotoprotokollets artikel tolv uppges att oberoende utvärdering ska sörja för att transparens, effektivitet och ansvarsskyldighet uppnås i projektaktiviteterna. Utarbetandet av procedurerna för utvärderingen anförtros COP/MOP (Kyotoprotokollet, Artikel 12 §7). Detta är således vad de undertecknande parterna samtycker till. Som illustrerades i kartläggningen delegerar COP/MOP ett operationellt ansvar för tredjepartsverifierarna till Executive Board, samtidigt som COP/MOP behåller sin position som högsta beslutande organ och granskar EB:s beslut angående DOE:ernas verksamhet. Samtyckeslänken illustreras i figuren nedan.



Om det rör sig om ett specifikt eller generellt samtycke kan diskuteras. Eftersom staterna undertecknar enskilt fördrag skulle det kunna hävdas röra sig om en form av specifikt samtycke. Emellertid kan det anses vara av generellt slag då det statliga samtycket ges till ett fördrag i vilket den aktuella styrningen beskrivs tämligen översiktligt och samtidigt leder till skapandet av en omfattande institutionell struktur för dess implementering. Samtycket till styrningen är ur legal synpunkt således något svagt. Emellertid nämner som bekant Bernstein COP/MOP som en förstärkande institution ur legal legitimitetssynpunkt. Förhandlingarna i COP/MOP kan således tänkas höja även DOE:ernas legitimitet (jmf Bernstein 2005:155).

6.3 Ett sociologiskt perspektiv

Tredjepartsverifierarna konstaterades i kapitel fyra utgöras av företrädesvis privata aktörer. De enskilda DOE:erna anlitas av projekten, vilka oftast drivs i privat regi. De får sin beslutskapacitet av EB, vilken är att tolka som en internationell offentlig institution. Hittills har denna struktur studerats ur ett demokratiskt och legalt legitimitetssynpunkt. Ett fokus på den sociologiska legitimiteten kan visa på en annan dimension av hur DOE:ernas auktoritet konstrueras.

Utifrån vad som diskuterades i uppsatsens kapitel fem om sociologisk legitimitet kan DOE:ernas roll tolkas utifrån substansen i dess styrning. För det första kan DOE:ernas legitimitet stärkas av att de existerar inom en governancestruktur som byggts upp med ett syfte som överensstämmer med de klimatmedvetna normer som kan anses vara gällande i det internationella samhället. För det andra kan DOE:erna sägas passa in i ett governanceparadigm där privata aktörer tillåts och uppmuntras att delta i fler former av styrning (jmf även kapitel 4). Således kan styrningsformens sociologiska legitimitet stärkas av

att den är förenlig med två starka normbildningar som kan identifieras idag. Men dess legitimitet kan också riskera att urholkas till följd av en existens av en konkurrerande uppfattning om vad som är god styrning. Inkluderingen av privata aktörer har kritiserats för att utgöra en kommersialisering av internationella politiska frågor, för att vara odemokratisk och för att endast vara en del av en nyliberal privatiseringsvåg (Börzel et al 2005: 209-211). Dessa två uppfattningar lägger således olika vikt vid olika typer av värden, något som kan ge upphov till en försvagning av DOE:ernas legitimitet.

I förhållande till teorin om delegerad, moralisk och expertauktoritet som socialt substansgivande värden, vilken berördes i avsnitt 5.2.3, kan tredjepartsverifierarnas styrning sägas stödjas av alla tre. Delegerad auktoritet har berörts i samband med diskussionen av den legala auktoriteten och innebär att DOE:erna hämtar sin auktoritet från redan erkända auktoriteter, via EB till COP/MOP och de stater som givit sitt tillstånd till styrningen. Den moraliska auktoriteten kan återkopplas till erkännandet av det omfattande regelverk som beskrevs i kartläggningen, då detta ger DOE:erna en moralisk auktoritet som tjänare av en styrning som fungerar enligt opersonliga principer.

7 Slutsatser

Uppsatsens syfte som formulerades i inledningen löd ”att kartlägga tredjepartsverifierarna uppgifter, utreda vilken form av governance som tredjepartsverifierarna är en del av samt att diskutera vilka konsekvenser DOE:ernas position kan innebära för styrningens legitimitet”. En sammanfattning av vad uppsatsen kommit fram till följer här.

DOE:ernas uppgifter att validera, verifiera och certifiera CDM-projekten har framträtt som komplicerade funktioner, omgärdade av bestämda procedurer för dess implementering. Mycket av uppgifterna förefaller bestå av att åstadkomma ett flöde av projektinformation mellan DOE:erna och EB, och COP/MOP i nästa steg. Den styrning som tredjepartsverifierarna är en del av kan efter aktörer och styrningsmekanismer kategoriseras som en form av PPP. I PPP-formen är uppgiften att som enskild DOE tillhandahålla tjänster åt den offentliga styrande aktören (EB) det som motiverar styrningen.

Legitimitet offentlig-privata former av governance framstår som sammansatt och fordrar en existens av flera olika typer av ”legitimitetsmekanismer” för att leda till en legitim styrning. Dessa ”nya former av governance” besitter, till skillnad från de klassiska offentliga hierarkiska styrningsformerna som återfinns inom statens ramar, inte den nästan automatiska (demokratiska) legitimitetsbas som de senare tillskrivs.

I fallet tredjepartsverifierarna kan både brister och förtjänster identifieras i de mekanismer som har möjlighet att medverka till en förhöjning av styrningens legitimitet.

Vad gäller den legala formen av legitimitet ställs krav på tydliga procedurer och regelefterlevnad då länken mellan det legala samtycket och DOE:ernas auktoritetsutövning förefaller lång. Emellertid visade sig de olika formerna av deltagande och mekanismer för ansvarsutkrävande vara problematiska. De stakeholderdemokratiska inslagen brister på vissa punkter, så som i möjligheten att lämna synpunkter på DOE:ernas beslut.

Den sociologiska legitimiteten lyfter fram att acceptansen av styrning och reglering av styrning är avhängig av vilka värderingar och normer som är dominerande bland de grupper som berörs av eller påverkar styrningen. I fallet tredjepartsverifierarna är styrningens legitimitet beroende av normer som accepterar privata aktörers inblandning i internationell offentlig governance. DOE:ernas fortsatta förtroende som granskare kan också ses som avhängig av balansen mellan konkurrerande normbildningar eftersom stora spänningar dessa emellan kan skada DOE:ernas legitimitet. DOE:ernas legitimitet kan på många sätt påverkas av de överordnade offentliga institutionernas trovärdighet.

Tredjepartsverifierarna under CDM kan sammanfattningsvis ses som aktörer utträttandes tjänster inom en form av public-private partnership där legitimiteten är essentiell för dess verksamhet, men där denna inte är alltigenom säkrad.

8 Referenser

- Adler, Emanuel – Bernstein, Steven i Barnett, Michael – Raymond Duvall (red), 2005. *Power in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press
- Barnett, Michael – Finnemore, Martha i Barnett, Michael – Duvall, Raymond (red), 2005. *Power in global governance*. Cambridge: Cambridge University Press
- Bernstein, Steven, 2005. “Legitimacy in Global Environmental Governance”, *Journal of International Law and International Relations*, vol 1(1-2), s139-166.
- Bäckstrand, Karin, 2006a, “Multi-stakeholder Partnerships for Sustainable Development: Rethinking legitimacy, Accountability and Effectiveness”, *European environment*, vol 16, s 290-306.
- Bäckstrand, Karin, 2006b, “Democratizing Global Environmental Governance? Stakeholder Democracy after the World Summit on Sustainable Development” *European Journal of International Relations*, vol 12, s 467-498.
- Börzel, Tanja A. – Risse, Thomas i Grande, Edgar – Pauly Louis W. (red.), 2005. *Complex Sovereignty Reconstituting Political Authority in the Twenty-first Century*. Toronto: University of Toronto Press Incorporated
- Carter Neil, 2007. *The Politics of the Environment*. Cambridge University Press: Cambridge
- Cashore, Benjamin 2002. “Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market-Driven (NMSD) Governance Systems Gain Rule-Making Authority”. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 15, nr 4, s. 503-529
- Clapp Jennifer - Peter Dauvergne 2005 *Paths to a Green World: The Political Economy of the Global Environment*. Cambridge: MIT Press
- Erion, Graham 2005 “Low Hanging Fruit Always Roots First: Observations from South Africa’s Crony Carbon Market” *Carbon Trade Watch/TNI*, October 2005. (<http://www.carbontradewatch.org/pubs/CDMsouthafrica.pdf>)
- Rosenau, James N. i Rosenau James N. – Czempiel, Ernst-Otto (red.), 1992. *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press
- Czempiel, Ernst-Otto in Rosenau James N. – Czempiel, Ernst-Otto (red.), 1992. *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press
- Decision 17/CP.7 “Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol” Kan hämtas på <http://unfccc.int>

- Kulovesi, Kati 2007. "The Private Sector and the implementation of the Kyoto Protocol: Experiences, challenges and prospects" *Review of European Community and International Environmental Law* (RECIEL), Volume 16, Number 2, s 145-157.
- The Kyoto Protocol 1997*. Protocol to the Conference of the Parties to the UNFCCC (COP 3) in Kyoto, Japan, on 11 December.
- Lipschutz, Ronnie D. - Rowe, James K, 2005. *Globalization, Governmentality and Global Politics: Regulation for the Rest of Us?* London: Routledge
- Rhodes, R.A.W, 1997. *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Schneider, Lambert, 2007. *Is the CDM fulfilling its environmental and sustainable development objectives? An evaluation of the CDM and options for improvement*. Öko-Institut e.V. Institut for applied Ecology.

Internetkällor (Adress följt av datum för när sidan hämtades)

- http://unfccc.int/essential_background/convention/items/2627.php (den 17 mars 2008)
- http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/clean_development_mechanism/items/2718.php (den 18 mars 2008)
- http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/items/1673.php (den 17 mars 2008)
- <http://cdm.unfccc.int/Projects/pac/howto/CDMProjectActivity/index.html> (den 9 mars 2008)
- <http://cdm.unfccc.int/DOE/list/index.html> (den 11 mars 2008)
- <http://cdm.unfccc.int/DOE/index.html> (den 15 mars 2008)
- <http://cdm.unfccc.int/Reference/index.html> (den 17 mars 2008)
- http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/clean_development_mechanism/items/2718.php (den 10 mars 2008).