

Karin Hilmer Pedersen og Gert Tinggaard Svendsen

Klima på frihjul?

Global opvarmning og klimapolitik

I 1990 udkom den første rapport fra FN's ekspertpanel om klimaændringer (the International Panel on Climate Change (IPCC)). Rapporten dokumenterede, at jordens klima gennem det 20. århundrede var blevet varmere, hvilket medførte en række negative konsekvenser som fx nedsmeltning af isen omkring polerne samt deraf følgende stigning af vandstandene, oversvømmelse af lavtliggende områder (fx hele øsamfund i Stillehavet) og hyppigere forekomster af ekstreme vejrforhold (blandt andre Gautier, 2008; IPCC, 2007). Rapporten gav derfor anledning til politisk bekymring, der blev fulgt op af FN's klimakonvention (1992) og Kyoto-protokollen, som blev forhandlet på plads i 1997.

Erkendelsen af, at der sker klimatiske forandringer, at disse forandringer i hvert fald delvist er forårsaget af menneskelig adfærd, og at forandringerne både vil have direkte og indirekte negative effekter af uoprettelig karakter, aktiverer hele den politologiske palet. De klimaforandringer, vi står over for, er en udfordring, der rejser nye spørgsmål og kræver nye svar på, hvordan vi indretter vore samfund. Det er spørgsmål rækkende fra magt og interesser over viden og værdier til retfærdighed og ansvar. Det globale klima er et af få eksempler på et "ægte kollektivt gode", hvortil ingen kan ekskluderes, men hvor den individuelle fordel ved ikke at bidrage til problemets løsning på kort sigt kan være positiv og dermed tilskynde til, at den enkelte kører på frihjul – og det er her, humlen ved klimapolitik ligger. Dertil kommer, at spørgsmålene ikke kan løses inden for de etablerede nationalstater eller regionale samarbejdsorganisationer, men kræver globale svar med gyldighed for alle befolkningsgrupper.

Dette temanummer tager nogle emner op, der hver på sin måde bidrager til at forstå og forklare problemet med at begrænse den globale opvarmning og dermed også med at pege på nogle fremadrettede klimapolitiske og reguleringsmæssige perspektiver. Den miljø- og klimapolitiske debat har været og er præget af en række forskellige livsanskuelser, og der er næppe noget element, der står uimodsagt. Vi har derfor i denne indledningsartikel valgt at sætte fokus på tre forskellige diskurser i klimapolitikken, der sætter rammerne for de efterfølgende artikler. Givet at klimaforandringer rejser et kollektivt handlingsproblem, vil det styrende spørgsmål være, hvorfor, hvordan og med hvilke fordelingsmæssige konsekvenser bør eller skal vi udforme en bæredygtig klimapolitik og -regulering?

Klimadiskurs I: Skal vi handle?

Siden global opvarmning og drivhuseffekten kom på den politiske dagsorden, har eksperter diskuteret, om der alene er tale om naturlige udsving, som vi ikke kan gøre noget ved. Med FN's klimaeksperts fjerde rapport i 2007 og Stern-rapporten 2006 er der etableret en stærk konsensus blandt forskere om, at forandringerne i jordens klima ikke udelukkende kan henføres til naturlige processer, men at menneskelig aktivitet, der medfører udledning af betydelige mængder drivhusgasser i atmosfæren, er en betydelig faktor. Der er således ikke tvivl om, at klimaforandringer i hvert fald delvist er menneskeskabte, men spørgsmålet, hvorvidt og hvordan vi bør handle, er langt fra uddebatteret. Mulige svar på spørgsmålet – skal vi handle? – ligger i klimaproblematikkens natur, som har en politisk så vel som en teoretisk vinkel.

Den politiske vinkel på spørgsmålet er knyttet til to forhold. For det første, at den globale økonomi og produktion er knyttet til anvendelse af fossile brændstoffer i en grad, der umiddelbart gør reduktion heraf til et negativt økonomisk parameter. Klimapolitik kræver derfor en grundlæggende anderledes måde at se på produktion, økonomisk vækst og udvikling på (blandt andre Colby, 1990). En sådan ny måde findes i visioner om et *low carbon*-samfund, dvs. hvor produktion og vækst sker med minimal anvendelse af drivhusgasser. Sådanne visioner indebærer en positiv *framing*, der understreger mulighederne i klimapolitikken i form af teknologisk udvikling, industriel transformation og nye økonomiske perspektiver (Fletcher, 2009). Perspektivet er, at private aktører i en sådan fremtidsvision både kan være egennyttemaksimerende og tage vare på det fælles klima. Problemet – hvis der er noget – er i, om en sådan omstilling kan ske alene på grundlag af privat initiativ. Der er knyttet stærke og magtfulde interesser til den produktionsform, der er udviklet gennem de sidste århundreder, og som baseres på høj anvendelse af fossile brændstoffer. En omstilling vil ikke umiddelbart være i deres interesser. På den anden siden sker en stor del af teknologiudviklingen i retning af lavere udledning af drivhusgasser i privat regi, og der er næppe tvivl om, at innovation i stigende grad vil indgå som en væsentlig konkurrenceparameter.

For det andet er konsekvenserne af klimaforandringer geografisk set meget forskellige. I nogle områder kan tilpasning (*mitigation*) til ændrede klimatiske forhold, højere vandstand og lignende fx være tilstrækkelig. Befolkningen i sådanne områder kan derfor stille spørgsmål ved nødvendigheden af at ændre adfærd og mindske udledning af drivhusgasser (*adaptation*). I forlængelse heraf problematiseres en aktiv klimapolitik ved, at vi måske allerede er for sent ude. Fortidens synder, dvs. CO₂, der allerede findes i atmosfæren, har en livstid på 100-200 år. Når eksperterne i FN's klimapanel baserer deres anbefalinger om

reduktion i CO₂-udledning ud fra en acceptabel stigning i temperaturerne på + 2 grader, kan dette derfor meget let være et særdeles konservativt skøn, der slet ikke reflekterer den reduktion, der faktisk skal til for at gøre en forskel.

Den videnskabelige usikkerhedsmargin kan føre til, at klimapolitik for den almindelige borger kan forekomme formålsløs. Denne diskussion er omdrejningspunktet, når Urs Steiner Brandt i sin artikel diskuterer betydningen af en perceptionskløft mellem eksperter og ikke-eksperter for en aktiv og effektiv klimapolitik. Problemet er, at hvis befolkninger ikke finder, at klimaproblematikken er væsentlig, eller finder, at politisk handling er uden betydning, vil det være særdeles vanskeligt politisk at træffe beslutninger, der reducerer udledning af drivhusgasser, men som indebærer en umiddelbar belastning af privat- eller samfundsøkonomien i form af en afgift eller en statslig støtteordning til vedvarende energiproduktion.

Den teoretiske vinkel på spørgsmålet er knyttet til klima som en fælles ressource, der aktiverer et kollektivt handlingsproblem (Olson, 1965). Fælles ressourcer er kendetegnet ved, at det er vanskeligt (umuligt) at ekskludere eller begrænse nogles adgang til og anvendelse af dem, samtidig med at ressourcen, når den bliver anvendt af en enkelt person, ikke længere er til rådighed for andre. Den udledning af drivhusgasser, der sker i dag, og som bidrager til ændringer i jordens klima, kan derfor ikke uden at øge problemets omfang også udledes i morgen. Denne teoretiske debat om overudnyttelse og forarmelse af naturressourcer tager udgangspunkt i Garrett Hardins artikel om "fælledens tragedie" fra 1968. Heri påviser han, at når alle har lige og fri adgang til en ressource, vil den enkelte forsøge at øge eget udbytte, hvilket bevirker, at ressourcen overudnyttes med faldende udbytte for hele gruppen. Når den enkelte således er fanget i et fællesskabsdilemma, er Hardins løsningsforslag, at der etableres fælles regler og kontrolsystemer, så den enkeltes ressourceudnyttelse begrænses til et bæredygtigt niveau.

Hardins tænkning har haft stor indflydelse på regulering af naturressourcer – specielt i forhold til fiskeri, skov- og vandressourcer, hvor tendensen har været at regulere den enkelte ressource isoleret set og inden for et snævert geografisk område bestemt af stats- eller kommunegrænser. Tilgangen lider dermed af den åbenlyse svaghed, at mange naturressourcer ikke lader sig begrænse af menneskeskabte grænser, og i relation til klimapolitik, hvor problemet netop er af global karakter, kræves der tværnationale og globale ordninger. Henrik Jepsens artikel i dette nummer af *Politica* tager netop fat i den problemstilling i analysen af FN's klimaforhandlinger såvel i København, 2009 og i Cancun 2010. Jepsens analyse viser, at der kan være betydelige perspektiver ved internationale forhandlinger, der knytter forskellige issues sammen, den såkaldte *issue*

linkage. I forlængelse af Jepsens artikel ser Birgitte Egelund Olsen på sammenhængen mellem international handel og klima. Olsen diskuterer de problemer, som opstår, når forskellige internationale retlige regimer som henholdsvis WTO og Klimakonventionen er i konflikt. Problemet er ikke mindst fraværet af internationale retsregler inden for klimapolitikken, hvilket blev accentueret efter COP15 i København, der netop ikke mundede ud i en bindende aftale men kun i en løst formuleret politisk aftale.

Klimadiskurs 2: Hvem skal bære omkostningerne?

Visionen om et *low carbon*-samfund kan formentlig som angivet bidrage til fortsat vækst og udvikling. Men det betyder ikke, at der ikke er omkostninger, der skal betales såvel for fortidens synder som for omstillingen i sig selv. Selvom de miljømæssige konsekvenser af global opvarmning er behæftede med stor usikkerhed, er der i dag næppe tvivl om, at klimatiske forandringer kan forårsage, at hele økosystemer som fx koralrev kan gå til grunde. Nogle vil mene, at tab af enkeltstående naturressourcer er et udviklingsmæssigt vilkår, mens andre finder, at det i sig selv udgør et grundlæggende moralsk og etisk problem. Under alle omstændigheder kan man ikke forudsige, hvilke konsekvenser tab af enkelte økosystemer vil kunne have for andre økosystemer, hvorved problemet ikke – som nogle ønsker – kan affejes som et ”vilkår”. Desuden vil ”ikke-handling” i dag skubbe problemet fremad til kommende generationer, hvilket de generelle miljøpolitiske principper om bæredygtighed, som blev formuleret i *Brundtland-rapporten* (UN, 1987), netop skulle sikre imod. En *laissez faire*-holdning til klimaspørgsmålet er derfor næppe hverken mulig eller ønskelig, og spørgsmålet er hvem – når det ikke er miljøet selv eller vore efterkommere – der skal bære omkostningerne ved forandringer i såvel livsstil som produktionsmåde og ved tilpasning i forhold til de klimaændringer, der allerede er sket.

Grundlaget for FN's klimakonvention er princippet om klimaet som et ”fælles men differentieret ansvar” (*a common but differentiated responsibility*) (for en diskussion heraf se fx Page, 2008). Det bagvedliggende ræsonnement ligger for det første i, at der er ganske betydelige forskelle på, hvordan befolkningen i forskellige lande historisk set har bidraget og i dag bidrager til klimaforandringerne, dvs. til den menneskeskabte del af drivhusgasudledning. En del af dilemmaet er moralsk. For kan man påtvinge en befolkning omkostninger for konsekvenser af en handling, som den ikke selv er skyld i? Argumentet er accepteret for så vidt, at 1990 er etableret som basisåret for udregning af landenes reduktionsforpligtigelser i Kyoto-aftalen. 1990 er formentlig ikke tilfældigt valgt, men var det år, hvor den første IPCC-rapport udkom, hvori udledning af drivhusgasser blev knyttet til klimaforandringer, som dermed (delvist) blev

accepteret som menneskeskabte. Valget af 1990 som basisår er imidlertid ikke uproblematisk. I 1990 var en stærkt energiforbrugende produktion i det tidligere Sovjetunionen og Østeuropa fortsat på sit højdepunkt. Efter murens fald har strukturelle ændringer i samfundsøkonomien medført lukning af ineffektive og stærkt energiforbrugende statsmonopoler, hvilket har betydet, at den tidligere østblok har kunnet opnå nemme reduktioner op gennem 1990'erne, også kaldet *hot air*. I modsætning hertil har 1990 som udgangstår betydet, at Danmarks situation er relativt dårligere, end den ville have været, hvis man havde valgt et næsten hvilket som helst andet udgangstår. Netop 1990 var et ”vådt” år i den forstand, at det regnede meget i Skandinavien. Derfor importerede Danmark meget vandkraft fra Norge og Sverige og havde følgelig selv en beskedent fossilt baseret elproduktion. Fordi Danmark derfor udledte mindre CO₂ i 1990 end i et normalt produktionsår, bliver det relativt vanskeligt at nå Kyoto-protokollens reduktionsmålsætning (Svendsen, 2008).

Den anden begrundelse for princippet om et ”fælles men differentieret ansvar” ligger i forskellene i økonomisk udvikling og dermed kapacitet til investeringer og omstilling. Denne betragtning ligger til grund for Kyoto-protokollens adskillelse mellem Annex I- og Annex II-lande, hvor Annex I-lande er de økonomisk udviklede lande, mens Annex II-landene er udviklingslandene. Forskellen er, at der i Kyoto-protokollen ikke stilles krav til reduktion i udviklingslandene. Opdelingen retfærdiggøres ved, at Annex I-landene typisk også er de lande, som har skabt deres økonomiske velstand blandt andet gennem industriel produktion baseret på fossile brændstoffer. Modargumentet, som fremføres i dag, er, at nogle Annex II-lande, blandt andet Kina, Brasilien og Indien er inde i en rivende økonomisk udvikling, hvilket betyder, at de ikke kun øger deres udledning af drivhusgasser, men også i stigende grad har økonomisk kapacitet til omstilling.

Klimadiskurs 3: Hvordan kan vi handle – selvregulering eller offentlig regulering?

Klimaforandringernes karakter af et kollektiv handlingsproblem indebærer, som det fremgår ovenfor, at der er behov for at fastlægge fælles og gerne globale regler for adfærd. Elinor Ostrom, der modtog Nobelprisen i 2009, har imidlertid argumenteret for, at denne reguleringstilgang er baseret på antagelser, som ikke holder, og at den overser mulige perspektiver i lokale selvforvaltnings-systemer (Ostrom, 1999). Ostrom peger på især tre problemer ved offentlig regulering. For det første stiller hun spørgsmål ved antagelsen om, at aktører er normfrie nyttemaksimerende individer, der aldrig vil samarbejde om at løse kollektive handlingsproblemer, hvis ikke der er en stærk ekstern kontrolmyn-

dighed. Samtidig stiller hun spørgsmål ved antagelsens implicite forventning om, at offentlig myndighed er i stand til at foretage analyser og designe politik til at varetage fællesskabets langsigtede interesser. For det andet mener Ostrom, at reguleringstilgangen er baseret på en fejlagtig tro på, at det er en relativ simpel analytisk opgave at designe regler, der vil kunne ændre aktørernes incitamentsstrukturer, og for det tredje problematiserer hun antagelsen om, at centralisering er løsningen, mens lokal selvorganisering betragtes som værende udtryk for lokal og kortsigtet egen nyttemaksimering. Konsekvenserne af Ostroms betragtninger er en mere ydmyg tilgang til løsninger på kollektive handlingsproblemer, hvor instrumentelle incitamentsstrukturer nødvendigvis må kombineres med og understøttes af oparbejdelse af tillidsrelationer mellem parterne (Ostrom og Ahn, 2009).

I forlængelse heraf argumenterer Günther Teubner (1988) for, at det er en styrke, hvis beslutninger om regler træffes efter fælles refleksion over et givet problems karakter, nødvendigheden af adfærdsændring og dens retning. En sådan refleksiv retlig tilgang til regulering er dermed i udgangspunktet baseret på, at aktører ud fra egen fri vilje og fornuftsrationnement accepterer at ændre deres adfærd. Forventningen om adfærdsændring indeholder imidlertid også en trussel, idet myndigheder til enhver tid kan ændre forholdene og udstede regler, hvis adfærdsændringen ikke forekommer. Styrken ved de frivillige ordninger ligger dermed især i, at det er aktøren selv, der identificerer den for ham mest optimale realisering af målsætningen. Problemet med de frivillige ordninger ligger således fortsat i, at de ikke fjerner incitamentet til at køre på frihjul (*free riding*), men at tilstedeværelse og omfang af tillid mellem aktørerne (den horisontale tillid) såvel som tillid til de statslige myndigheder (den vertikale tillid) kan have betydning for opretholdelse og effektivering af ordningerne (Ostrom og Ahn, 2009). Det er dog tvivlsomt, om selvregulering – i form af en refleksiv retsorden og lokale foranstaltninger – er tilstrækkelig. Som Ostrom selv formulerer det:

The dilemma never fully disappears, even in the best operating systems. Once an agreement has been reached, however, appropriators are no longer making their decisions in a totally independent manner that is almost guaranteed to lead to overuse. But the temptation to cheat always exists. ... Instead of thinking of overcome or conquering tragedies of the commons, effective governance systems cope better than others with the ongoing need to encourage high levels of trust while also monitoring actions and sanctioning rule infractions (Ostrom, 1999: 508).

Nødvendigheden af kontrol og monitorering af private aktører fremhæves også af Pedersen og Svendsen i dette nummer af *Politica*. Vurderingen af EU's kvotehandelssystem og perspektiverne ved at inkludere landbrugssektoren heri rejser netop problemet med, at kontrollen af virksomheder, der indgår i EU's kvotesystem, ligger i medlemslandene, der jf. teorien har en egeninteresse i at forsøge at køre på frihjul og overflytte byrderne til de andre medlemslande, hvilket kan friste til at føre en lemfældig kontrol. Den centralisering af udstedelse af kvoter, der skete i 2005, er med rette benævnt en revolution i EU-retlig regulering, men det vil være en endnu større revolution, hvis håndhævelses- og sanktionssystemet blev centraliseret. Selvom man i kampen mod klimaforandringer ikke bør overse betydningen af selvregulering, så er også offentlig regulering nødvendig for at imødegå et ”klima på frihjul”.

Litteratur

- Colby, Michael E. (1990). ”Environmental Management in Development. The Evolution of Paradigms”, *World Bank Discussion Papers, No. 80*, pp. 1-30.
- Fletcher, Amy Lynn (2009). ”Clearing the air: the contribution of frame analysis to understanding climate policy in the United States”, *Environmental Policy*, 18. årg., nr. 5, pp. 800-816.
- Gautier, Chaterine (2008), *Oil, Water, and Climate. An Introduction*, Cambridge: Cambridge University Press.
- IPCC (1990). http://www.ipcc.ch/ipccreports/far/IPCC_1990_and_1992_assessment/English/ipcc-90-92-assessments-overview.pdf, accessed 15.07.2010.
- IPCC (2007). *Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf
- Hardin, Garrett (1968). ”The Tragedy of the Commons”, *Science*, 62. årg., pp. 1243-1248.
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Comparative Action*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor (1999). ”Coping With Tragedies of the Commons”, *Annual Review of Political Science*, nr. 2, pp. 493-535.
- Ostrom, Elinor og T.K. Ahn (2009). ”The Meaning of Social Capital and Its Link to Collective Action,” pp. 17-35 i Gert T. Svendsen og Gunnar L.H. Svendsen (red.), *Handbook of Social Capital. The Troika of Sociology, Political Science and Economics*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Page, Edward A. (2008). ”Distributing the Burdens of Climate Change”, *Environmental Politics*, 17. årg., nr. 4, pp. 556-575.

- Svendsen, Gert Tinggaard (2008). "Hvordan måles lobbyisme i EU? CO₂-kvoter som case", *Politik*, 11. årg., nr. 4, pp. 18-26.
- Teubner, Günter (1988). "Refleksiv ret. Udviklingsmodeller for retten i sammenlignende perspektiv", pp. 21-79 i Asmund Born et al. (red.), *Refleksiv ret*, København: Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- UN (1987). *Our Common Future (The Brundtland Report)*, United Nations World Commission on Environment and Development, Oxford: Oxford University Press.