

Introduktion

Introduktion

Tidsskriftet POLITIK udgav i 2009 et temanummer om klimapolitik. Det var før det store klimatopmøde i København COP15. Forventningen – eller forhåbningen – dengang var, at verdens lande skulle nå til enighed om en ny juridisk bindende aftale, der skulle sikre en opbremsning af den hastigt voksende globale udledning af drivhusgasser. Aftalen skulle træde i kraft fra 2013 efter Kyotoprotokollens første periode, og som noget nyt skulle den dække alle verdens lande og ikke kun en begrænset gruppe af industrialiserede lande, der allerede dengang stod for en stadig mindre del af den samlede globale CO₂-udledning.

Resultatet blev som bekendt et forhandlingssammenbrud i København og ingen global klimaaf tale. Flere lande indgav dog individuelle tilsagn om at reducere deres respektive CO₂-udledninger. Et skridt i den globale kamp mod klimaforandringer, men nedslående uambitiøst, hvis man sammenholder med forventningerne før COP15 og videnskabens bud på de nødvendige reduktioner.

I dag fire år senere har verdens lande nu sat sig selv en ny deadline for at få forhandlet en global klimaaf tale i hus ved COP21 i Paris i 2015. Denne klimaaf tale skal sikre reduktionsforpligtelser for både industrialiserede lande og udviklingslande, og disse skal have en såkaldt juridisk karakter.

Spørgsmålet er dog, om verden i dag overhovedet er tættere på en ny aftale end tilbage i 2009. Nogle betragter dét, at den nye klimaaf tale skal indeholde forpligtelser for alle lande, som et nybrud i klimaforhandlingerne. Omvendt vil andre hævde, at det blot er gammel vin på nye flasker, idet målet for COP15 var det samme.

POLITIKken i klimaforandringer

Hovedparten af den naturvidenskabelige forskning om klimaforandringer har med en betydelig grad af sikkerhed sandsynliggjort, at den voksende globale udledning af drivhusgasser resulterer i en opvarmning af kloden,

som vil få store klimatiske konsekvenser, herunder stigende vandstand, tørke mv.

Hertil kommer at adskillige økonomiske rapporter har peget på både nødvendigheden og dueligheden af et globalt regime for at håndtere, hvad der relativt simpelt kan forklares som et klassisk eksempel på en negativ eksternalitet. Forbrugere af drivhusgasser (udledere) betaler ikke prisen for at forurene. I den danske debat har Det Økonomiske Råd fastslået, bl.a. i rapporten „Økonomi og Miljø“ fra februar 2013, at den økonomisk optimale løsning på klimaudfordringen er en global klimaaf tale, hvor alle – eller en meget stor del af – verdens lande er forpligtet til at reducere deres respektive udledninger af drivhusgasser. Samtidig påpeger adskillige rapporter, bl.a. FN's Miljøprogram's „The Emissions Gap Report“ fra 2011, at de konkrete tiltag og virkemidler til at reducere den globale CO₂-udledning allerede er til stede.

Det står således klart, at det er politik, der hidtil har udgjort den centrale udfordring for at opnå en international klimaaf tale. Det skyldes først og fremmest, at klimapolitik i modsætning til flere andre miljøpolitiske spørgsmål er storpolitik, fordi udledning af CO₂ er så tæt knyttet til økonomisk vækst, som er vigtigt for alle stater, men særligt relevant for højtvekstøkonomierne i øst og syd. Herudover spiller grundlæggende politiske spørgsmål om retfærdighed, lighed, historisk ansvar for CO₂-udledning samt byrdefordelingen af fremtidige reduktionsforpligtelser en afgørende rolle i de internationale klimaforhandlinger. Det afspejles blandt andet i den centrale placering af principper som *equity* og *felles men differentieret ansvar* i klimaforhandlingerne.

Hvad har ændret sig fra COP15 til i dag?

I forhold til udsigterne til at få forhandlet en global aftale på plads på COP21 er det afgørende at se på, om de politiske forudsætninger for indgåelse af en aftale har ændret sig siden COP15.

De to vigtigste aktører i FN's klimaforhandlinger qua deres status som de to største udledere af CO₂ – Kina og USA – har fortsat en indædt skepsis mod suverænitetsafgivelse. Når denne skepsis mod at skulle underlægge sig et supranationalt regelsæt for udledningsreduktioner suppleres med vækstøkonomiernes, herunder særligt Kina og Indiens, frygt for at undergrave deres økonomiske vækst ved at sætte grænser for udledningen af CO₂, kan indgåelsen af en juridisk bindende klimaaf tale synes endnu mere vanskelig.

At både USA og Kina i de seneste år har søsat relativt ambitiøse nationale klimatiltag, ændrer ikke ved denne grundlæggende præmis. Præsident Obamas særlige klimarådgiver, Todd Stern, har tidligere på året igen understreget den amerikanske skepsis mod en juridisk forpligtende aftale:

„Anyone can say we should demand draconian, legally binding commitments to slash our emissions and to have those commitments subject to a rigorous compliance regime with tough penalties for noncompliance. But this is really just ambition on paper, because in the real world, countries will reject obligations they see as inimical to their core interests in development, growth and eradicating poverty.“

Intet er som bekendt mejslet i sten i international politik. Selv globale sværvægttere som USA og Kina ændrer præferencer fra tid til anden, men spørgsmålet er, om det entydige fokus på den perfekte juridisk bindende aftale vanskeliggør indgåelsen af en politisk realistisk aftale? Fra amerikansk side har man således i flere år agiteret for en sådan realistisk landingsbane, der består af en formalisering af landenes individuelle reduktionstilsagn, men hvor det juridiske ansvar forbliver nationalt forankret, og hvor pisen således ikke bliver et supranationalt sanktionsregime, men i stedet *naming and shaming*, hvis lande ikke overholder deres indmeldte reduktionstilsagn. Langt fra et perfekt klimaregime – men skal man tro amerikanerne – det eneste realistiske. Chef for Statsministeriets klimasekretariat op til og under COP15, Bo Lidegaard, fremhæver også en sådan løsning som den eneste realistiske i denne udgave af POLITIK.

Omvendt er der også noget, der tyder på, at forudsætningerne har ændret sig i klimaforhandlingerne, og at den rigide opdeling mellem industrialiserede lande og udviklingslande (i- og ulande) er i forandring. På klimakonferencen COP17 i Durban i 2011 nåede landene til enighed om, at alle lande skal påtage sig reduktionsforpligtelser i forbindelse med den aftale, der skal indgås på

COP21 i Paris i 2015. Forpligtelserne skal desuden have en juridisk karakter. Særligt sidstnævnte udgør, ifølge nogle iagttagere, en markant udvikling, idet nu også udviklingslandene, der er ansvarlige for over halvdelen af de globale CO₂-udledninger, skal påtage sig juridiske reduktionsforpligtelser. Jacob Skovgaard og Lau Blaxekjær påviser i deres artikel, at der er opstået nye koalitioner i international klimapolitik, hvor ambitiøse i- og ulande trodser deres tidligere forhandlingsgrupper og sammen forsøger at formulere de nødvendige kompromisser for at sikre en effektiv global klimaaf tale. De nye forhandlingskoalitioner er en direkte konsekvens af sammenbruddet i COP15 i København, hvor mange ambitiøse lande måtte se til, mens de mindst ambitiøse fik lov til at definere dagsordenen.

Spørgsmålet bliver dermed, om de nye forhandlingskonstellationer kan lægge tilstrækkeligt pres på de mere fodslæbende lande, så COP21 i Paris kan munde ud i en global klimaaf tale? Eller om pessimisterne har ret i, at verden reelt står i samme situation som før COP15, og der stadig ikke er udsigt til en juridisk bindende aftale – og verden måske endda står i en værre situation, fordi den globale økonomiske krise yderligere har reduceret landes vilje til at påtage sig reduktionsforpligtelser?

Tidsskriftet POLITIK kommer i dette temanummer med et indspark til denne debat med en række artikler fra førende akademikere og praktikere:

Jakob Skovgaard og Lau Blaxekjær gør status over den globale klimapolitik i en empirisk artikel, der gennemgår international klimapolitik fra COP13 i Bali (2007) til COP18 i Doha (2012). Ved at analysere processerne og indholdet i FN-klimaforhandlingerne giver forfatterne et overblik over de store linjer i klimapolitikken og ser samtidig frem mod det store klimatopmøde i Paris i 2015. Kan COP21 gøre det arbejde, COP15 ikke formåede?

Tidligere departementsråd og chef for Statsministeriets klimasekretariat, **Bo Lidegaard**, giver med afsæt i sine erfaringer fra de intense forhandlinger op til og under COP15 sit bud på udsigterne til en global klimaaf tale i Paris. Hans konklusion er entydig: Paris kommer ikke til at lægge grunden til en juridisk bindende klimaaf tale mellem alle verdens lande. I stedet må man acceptere en politisk aftale med nationale bestræbelser forankret i FN-regi. En sådan politisk aftale må dog suppleres med et handlingsspor af ambitiøse kræfter fra lande, globale virksomheder og institutionelle investorer, der arbejder målrettet og fokuseret på grøn omstilling.

I **Peter Nedergaards** artikel analyseres de normer, der ligger til grund for Kinas, EU's og USA's argumenter for fordelingen af udledningsreduktioner i international klimapolitik. Udgangspunktet for artiklen er tre

forskellige politisk-teoretisk funderede normer. I artiklen illustrerer Nedergaard, hvordan Kina, USA og EU i klimaforhandlingerne hver især argumenterer for, hvordan der skal gælde separate principper for, hvordan forskellige landegrupper skal forpligtes til at reducere deres CO₂-udledninger. Byrdefordelingen af udledningsreduktioner er selvsagt helt afgørende i forbindelse med indgåelsen af en eventuelt kommende klimaaftale i Paris i 2015.

Anders Wivel retter med sin artikel blikket indad mod den danske regerings prioritering af klimapolitik som en del af den danske udenrigspolitiske strategi. Artiklen viser, at klimapolitikken spiller en væsentlig rolle i dansk udenrigspolitisk aktivisme. Den danske klimaaktivisme synes robust over for både værdipolitiske strømninger, politisk fiasko på COP15 og ændringer i andre dele af udenrigspolitikken. Artiklen undersøger hvornår, hvordan og hvorfor klimaaktivismen har fået så central en placering i dansk udenrigspolitik og diskuterer, om dette også vil være tilfældet i fremtiden.

Endelig har POLITIK interviewet klimaminister **Martin Lidegaard** om udsigterne til en ny klimaaftale i 2015 og nytten af hele FN-processen, der indtil nu ikke har leveret en samlet klimaaftale. Martin Lidegaard har tidligere, da han var direktør i den grønne tænketank Concito, udtalt sig opgivende om FN-processen, som han

tilbage i 2010 konstaterede var kørt ubehjælpeligt fast. I interviewet giver han dog udtryk for et mere positivt syn på FN-processen og perspektiverne for en international aftale i 2015. Samtidig understreger ministeren dog også, at FN-sporet ikke kan stå alene, men må suppleres med regionalt og bilateralt samarbejde, hvor Danmark fx søger at fremme bl.a. vedvarende energi og energieffektivitet og udfasning af subsidier til fossile brændsler i andre lande.

Uden for tema bringer vi en artikel af **Lasse Nielsen** om normativ politologi, som forfatteren definerer som den del af statskundskaben, der omhandler normative spørgsmål, og som søger at nå til normative konklusioner. Den normative politologi adskiller sig fra den mere udbredte empirisk-funderede statskundskab, idet den har til formål at vurdere, evaluere og begrunde moralske principper, der finder anvendelse i den politiske verden, snarere end at forsøge at forstå eller forklare denne. Med artiklen foreslår Lasse Nielsen en mere systematisk tilgang til normativ politologi.

Nummeret rundes af med tre boganmeldelser.

Simon Gravers Jacobsen, Martin Engmann Jensen
og Lau Blaxekjær
Temaredaktører