

# FN's årtier lange kamp for klimaet

Af Kirsten Halsnæs

**Verdensorganisationen har skabt stadig stærkere fælles fodslag og er en nødvendig playmaker for den fælles indsats for at undgå farlige menneskabte temperaturændringer.**

I 1992 på Rio-topmødet om bæredygtig udvikling blev FN's Klimakonvention indgået, og verdens lande tilsluttede sig her et ultimativt mål om at begrænse menneskelige påvirkninger af klimaet, så farlige påvirkninger undgås. Hvad 'farlige påvirkninger' egentlig betød, var ikke yderligere specificeret på det tidspunkt.

Det var ikke så overraskende, at netop FN var rammen for klimaaftalen, da klima i sin karakter hører til blandt verdens mest 'FN-agtige' problemstillinger. Klimaet er nemlig et fælles gode, hvor alle landes drivhusgasudslip – uanset hvor kilderne er lokaliseret – bidrager til koncentrationen af drivhusgasser i atmosfæren og dermed til klimaændringer. Vi rammes alle af klimaændringerne, og en mærkbar reduktion af ændringerne kræver, at verdens lande samlet gør en indsats. Der er på den måde meget stærke argumenter for at handle sammen i FN-regi. Modsat kan de samme argumenter desværre lige så vel føre til, at nogle lande ser en fordel i at vente på, at andre gør arbejdet, uden selv at skulle bidrage. På den måde er FN umådeligt udfordret.

På fagsprog taler man om, at klimaet er et fælles offentligt gode, som ingen kan udelukkes fra, og at offentlige goder er svære at regulere, fordi involverede partner kan drage fordel af at være såkaldte 'free riders', som ikke bidrager til løsninger, men får gratis gevinst af andres indsats.

På fagsprog taler man om, at klimaet er et fælles offentligt gode, som ingen kan udelukkes fra, og at offentlige goder er svære at regulere, fordi involverede partner kan drage fordel af at være såkaldte 'free riders', som ikke bidrager til løsninger, men får gratis gevinst af andres indsats.

## Etiske udfordringer

Der er dog desværre også en række andre faktorer, som gør det rigtig svært at få et internationalt klimapolitisk samarbejde i gang i FN-regi. Jeg vil her nævne nogle få, som i høj grad hænger sammen med international ulighed.

---

Kirsten Halsnæs (f. 1956), cand.polit. og ph.d., er professor i klima og økonomi ved Danmarks Tekniske Universitet og ledende hovedforfatter i FN's klimapanel IPCC. Hun har været medlem af Det Etske Råd og vundet priser for sin forskningsformidling.

---

De klimaændringer, som vi ser i dag, er afledt af drivhusgasudslippene op mod 100 år tilbage, og her har de industrialiserede lande været de store bidragsydere gennem deres opbygning af infrastruktur, energi, industri, bysamfund og meget mere. Vores højtudviklede samfund er selvfølgelig sårbare overfor klimaændringer, men vi er godt rustet til at tackle dem. Modsat er det verdens fattigste lande, som er særligt udsatte. Landbruget og andre primære sektorer spiller her en stor rolle, og manglen på teknologi i form af blandt andet kunstvanding, gødning og maskineri kan her gøre klimaskabte naturkatastrofer som tørke eller oversvømmelser til store katastrofer for samfundsøkonomien og menneskelige livsbetingelser. Et svagt sundhedsvæsen, som ikke har kapacitet til at tage sig af sundhedsmæssige konsekvenser af klimaændringer, som eksempelvis vandforurening, koleraudbrud og stigende udbrud af vektorbårne sygdomme som malaria og denguefeber. Når katastrofen er ude, kan et svagt vejnet i landene gøre det vanskeligt for beredskab og nødhjælp at komme frem.

Heraf følger så også en af de største etiske udfordringer for FN i forbindelse med klimapolitik: På den ene side vil det almindeligt anerkendte princip om, at 'forureneren betaler' pege på, at de industrialiserede lande nu burde gøre en stor indsats for at begrænse deres drivhusgasudslip og dermed de videre klimaændringer. På den anden side ville en rå og ensidig interessevaretagelse fra de industrialiserede lande pege på, at klimaændringerne jo ikke er så stort et problem for dem, og der-

med er der ikke grundlag for en aggressiv klimapolitik.

Heldigvis er verden ikke helt så sort-hvid, og de fleste industrialiserede lande har faktisk været villige til vidtgående reduktioner af drivhusgasudslip og set stort på meget snævre nationale interesser. FN-samarbejdet i regi af klimakonventionen har på den måde haft et stærkt element af altruisme.

En anden etisk udfordring i klimapolitikken knytter sig til forholdet mellem nulevende og fremtidige generationer. Som sagt afhænger klimaet af hele verdens udledning af drivhusgasser i en lang periode på op til 100 år. Det betyder så også, at vores udledninger i dag vil påvirke hele jordens klima 100 år ud i fremtiden – og måske også i endnu længere tid på grund af ubalancer i klimasystemet, for eksempel mellem land-jord og hav.

Hvis vi så i dag beslutter os for at sætte ind med reduktion af drivhusgasser, så vil vi få fordele af formindskede klimaændringer, som især vil være markante langt ud i fremtiden. På den måde vil nutidige generationer komme til at betale for, at vores oldebørn og måske også tipoldebørn får en fremtid med mindre klimaændringer. Vil landene verden rundt gerne følge sådanne principper?

Rent faktisk er det én af de helt klassiske FN-diskussioner, hvor FN's rapport om bæredygtig udvikling i 1987 slog fast, at fremtidige generationer skulle have mulighed for at opfylde de behov, som de måtte have. Disse principper lyder jo fine, men i praksis er de ikke så nemme at praktisere på et område som klimapolitikken. Der kan her

rejses en række spørgsmål om, hvordan fattige lande her og nu kan sikre opfyldelsen af helt basale mål for bæredygtig udvikling, såsom fattigdomsbekæmpelse og adgang til mad, energi og vand, samtidig med at deres energi- og industrisektorer skal satse på teknologier med lave drivhusgasudslip, hvis reducerede klimapåvirkning, som især gavner fremtidige generationer, skal prioriteres.

### Mange penge på spil

En enorm forhindring for gennemførelsen af FN's klimaaftaler er de meget store økonomiske interesser, som er på spil, hvis verdens lande i tråd med Parisaftalen gennemfører store reduktioner af drivhusgasudledningerne. Parisaftalen fra 2015, som er en udmøntning af FN's klimaaftale, slog fast, at landene på baggrund af frivillige nationale planer skal sigte imod, at de globale temperaturændringer skal begrænses til at være under 2 grader celsius – og om muligt helt nede på kun 1,5 grader celsius.

I debatterne om klimapolitik fremføres det ofte, at de samlede samfundsøkonomiske omkostninger ved at gennemføre omfattende drivhusgasreduktioner ikke er så store, og det er da også langt hen ad vejen bakket op af den internationale videnskabelige litteratur. Her glemmer man dog at fortælle, at der er stærke økonomiske aktører i både vinder- og tabergrupperne i spillet om drivhusgasreduktionerne. Vinderne kan omfatte nye industrier, som producerer vedvarende

energiteknologier eller fødevarer med mindre klimabelastning, mens taberne er dem, som i dag lever af aktiviteter, som er forbundet med store drivhusgasudslip. Det er jo ret oplagt, at taberne vil have en tendens til at være fodslæbende i klimapolitikken.

Overholdelsen af Parisaftalens målsætninger kræver en fuldstændig og meget hurtig omlægning af alle verdens energisystemer.

Overholdelsen af Parisaftalens målsætninger kræver

en fuldstændig og meget hurtig omlægning af alle verdens energisystemer og betyder, at kul, olie og gas – som i dag ifølge OECD's energiorganisation IEA udgør over 80 procent af verdens energiforbrug – for langt størstedelens vedkommende skal erstattes af vedvarende energi. Problemet er, at der så vil være kæmpe brændselsressourcer til rådighed i miner og olie- og gasfelter, som så ikke må anvendes – så meget som 80 procent af reserveerne for kul, 50 procent for olie, og 35 procent for naturgas.

Det kommer til at koste interessenterne indenfor de brancher dyrt, og stærke økonomiske interesser spiller også en stor rolle i forbindelse med FN-processen omkring klimaet. Klimaforhandlingerne er præget af interessekonflikter knyttet til brændselsressourcer, og det fremgår blandt andet af de olieproducerende landes forslag i klimaforhandlingerne og af indsatsen fra kul-, olie-, og gasindustrien.

### Udviklingen siden Rioaftalen

Siden klimaafतालen i 1992 er der sket en udvikling i FN-samarbejdsmodellen. Oprindeligt forventede mange, at FN's klimaaftale ville føre til omfattende fælles aftaler, hvor store grupper af

lande på én gang lagde sig fast på målsætninger om reduktion af drivhusgasser. Den model var da også fremherskede ved den første store klimaaftale efter 1992, nemlig Kyotoprotokollen i 1997, hvor de industrialiserede lande forpligtede sig til drivhusgasreduktioner på 5 procent i perioden 2008 til 2012 målt i forhold til 1990-niveau.

Resten af verdens lande fik ingen målsætninger om udslipsreduktioner.

Efterfølgende var der store forventninger op til næste FN-forhandlingsmøde, COP15, som blev holdt i København i 2009, om at verdens lande skulle indgå en aftale om vidtgående reduktionsmål for alle grupper af lande, omfattende både industrialiserede lande og udviklingslande. Den ambition faldt dog som bekendt helt til jorden, på trods af at verdens topledere fra USA, Brasilien, Kina, Indien, EU med videre mødte op til forhandlingsmødet i Bella Center Copenhagen. Hvordan kunne det egentlig ske?

Tilbageblikkets klare lys kan som altid give et vist indblik, og her vil jeg først og fremmest pege på den store forskel mellem FN-samarbejdsmodellen, som den efterfølgende Parisaftale blev udtryk for, og forhandlingsoplægget til mødet i København.

Sagt lidt firkantet og forsimplet byggede Københavnsrådet på idéen om, at klimaaftalen skulle adresseres som et miljøpolitisk reguleringsspørgsmål, og der blev ofte henvist til den store succes med Montrealprotokollen fra 1997 om regulering af de industrielle gasser, som skader ozonlaget.

Her var der relativt let opnået international enighed, og store fremskridt

var nået. Reguleringen af industrigasserne var dog en meget enklere problemstilling end drivhusgasudslip, for det har været relativt let at erstatte de ozonnedbrydende industrigasser med andre gasser uden for store omkostninger. Modsat kræver reduktion af drivhusgasser gennemgribende omlægning af økonomi, adfærd og meget store interessegruppers levebrød, så klimapolitik er ikke kun et miljøteknisk problem, men snarere et spil om hele verdens udvikling.

**Parisaftalen prøver at starte på en frisk i tilgangen til det internationale klimasamarbejde.**

Parisaftalen prøver at starte på en frisk i tilgangen til det internationale klimasamarbejde. Der lægges vægt på, at landene selv skal byde ind med deres ambitioner om reduktion af drivhusgasudslip set i lyset af deres egne målsætninger om bæredygtig udvikling, og der var ikke lagt op til, at FN-systemet skal have mulighed for at iværksætte sanktioner overfor lande, som ikke lever op til de aftalte mål.

Mange politiske kræfter i de grønne bevægelser opfattede denne aftalestruktur som et umådeligt tilbageskridt, da de mente, at landene så ikke ville leve op til de politiske løfter. Disse bevægelser var i høj grad opsat på, at ordet 'bindende' skulle indsættes før 'målsætninger', på trods af at det nok er ret uklart, hvad 'bindende' egentlig betyder i FN-regi, da FN jo ikke har juridisk myndighed overfor landene.

Interessant nok var Parisaftalen, på trods af de relativt vage konkrete krav

til landene i form af deres individuelle mål for reduktion af drivhusgasser, enormt vidtgående og krævende i sin hensigtserklæring om en begrænsning af den globale opvarmning på under 2 grader, eller helt ned på 1,5 grader celsius. Man kan måske også undre sig over, hvorfor landene egentlig gik med til at få skrevet så ambitiøse mål ind i aftaleteksten. Det har dog efterfølgende vist sig, at temperaturmålene har været med til at fremme en kæmpe 'revolution' i den videnskabelige og politiske udvikling indenfor klimapolitik og har skabt nogle helt nye rammer for FN's rolle.

### Hvad siger videnskaben?

Videnskaben spiller en stor rolle i at bygge en bro mellem Parisaftalens vidtgående målsætninger for begrænsningen af globale temperaturændringer og erkendelsen af, at det ikke er så oplagt, hvordan man egentlig begrænser de globale drivhusgasudslip så markant, som Parisaftalens målsætninger kræver.

Vi mangler teknologier, som kan bringe os de sidste miles til målet, og store økonomiske og adfærdsmæssige ændringer vil være nødvendige, hvis målene skal nås. På baggrund heraf blev det faktisk også skrevet ind i Parisaftalen, at FN's klimapanel, IPCC, skulle lave en speciel rapport om 1,5-gradersmålsætningen. IPCC har siden etableringen i 1988 spillet en helt unik rolle ved at sikre videnskabelig baggrund for klimabeslutninger i FN-regi såvel som i andre internationale organer og nationalt.

Blandt de mangfoldige globale vanskeligheder ved at opnå især målsæt-

ningen om en temperaturstigning på højst 1,5 grader er der nogle særligt geopolitiske udfordringer i, at vækstøkonomier som Kina, Indien, Sydafrika, Brasilien og Mexico udgør en meget stor andel af verdens befolkning og økonomi. Vækstraterne er høje, og landene er i en industrialiseringsproces med stor vægt på sektorer med høje drivhusgasudslip. Kina er da også verdens største udleder af drivhusgasser. Samtidig vil målsætningen om at begrænse temperaturændringerne til 1,5 grader kræve, at verdens CO<sub>2</sub>-udslip skal være nul i 2050/60 og derefter negative. Det kræver, ifølge ledende forskergrupperes modelberegninger, anvendelse af biomasse, hvor CO<sub>2</sub>-udslippet tages ud af røggassen fra elproduktion og efterfølgende deponeres.

Teknologien er ny og dyr, og samtidig kan storskalaanvendelse af biomasse i energisystemet beslaglægge store landområder, hvilket kan skabe konflikter med fødevarerforsyning.

Der er videnskabelig enighed om, at 1,5-gradersscenariet kan være muligt, men det forudsætter store forskningsmæssige og politiske fremskridt både på teknologiområdet og i, hvordan dybe samfundsmæssige forandringsprocesser kan følge en ny udviklingsretning med en høj prioritet af bæredygtighed.

### Nye legekammerater til FN

Tonen i klimadebatten har ofte været ret kritisk og pessimistisk angående de manglende fremskridt i internationale aftaler og i landenes indmeldinger om deres reduktionsmål i regi af Parisaftalen. Set ud fra, at FN-systemet, baseret på klimaafhtalen fra 1992, var forventet

at skulle være ledende i klimapolitikken, så kan det måske også være noget skuffende, at selve FN-forhandlingsprocessen ikke har ført til større resultater i form af nationale målsætninger og indsats til drivhusgasreduktion. Meget taler dog for, at denne vinkel på FN's rolle måske er for snæver og ikke er helt tidssvarende.

Opbakningen bag opfyldelsen af Parisaftalens målsætninger er vokset enormt i store dele af verden blandt folkelige bevægelser, i den private sektor og også blandt mange af verdens regeringer både i industrialiserede lande og vækstøkonomier som Kina og Indien, såvel som udviklingslande.

Samtidig er en række nye aktører kommet på banen i forbindelse med reduktion af drivhusgasser, og de omfatter store internationale investorer i den private sektor og multilaterale investeringsbanker som Verdensbanken, Den Europæiske Investeringsbank (EIB) og en række regionale investeringsbanker.

Princippet er her, at en bestemt andel af de multilaterale investeringsban-

kers investeringer skal gå til klimakomponenter, og EIB sigter også mod at komme op på så meget som 40 procent klimainvesteringer af den samlede portefølje. Samtidig er der lukket for investeringer i kul, olie og gas fra EIB.

De nævnte eksempler er kun en lille del af de mange nye initiativer, som understøtter bestræbelserne på at nå målsætningerne

i FN's klimaaftale, og selv det, at mange nye aktører er på banen, og det, at klimapolitik nu i høj grad integreres i mange aktørers politiske og store økonomiske beslutninger, kan i høj grad give anledning til optimisme.

Hvis der afslutningsvis skal konkluderes noget om FN's rolle i klimapolitikken, så kan man sige, at FN faciliterer og koordinerer en masse lovende aktiviteter, og at klimapolitikken i dag er på vej til at gennemsyre et væld af samfundsområder på en måde, som ikke mange havde kunnet forestille sig ved indgåelsen af klimaaf-talen i 1992.

**Opbakningen bag opfyldelsen af Parisaftalens målsætninger er vokset enormt i store dele af verden.**

○ ○ ○