

Udsigten til en klimaaftale i den nye globale verdensorden

Bo Lidegaard

Chefredaktør, tidl. departementsråd og chef for Statsministeriets klimasekretariat op til og under COP15

Bo Lidegaard er tidligere departementsråd og chef for Statsministeriets klimasekretariat. Med afsæt i sine erfaringer fra de intense forhandlinger op til og under COP15 giver Bo Lidegaard sit bud på udsigten til en global klimaaftale. Konklusionen er entydig: Paris kommer ikke til at lægge grunden til en bindende klimaaftale mellem alle verdens lande. Vi skal i stedet styrke synergien mellem nationale bestræbelser, så de vidt forskellige kræfter, der allerede arbejder målrettet og fokuseret på grøn omstilling, kan finde sammen og skabe fornyet dynamik.

Hold godt øje med Paris i november og december 2015. Da mødes ministre fra alverdens lande for at gøre endnu et forsøg på at finde fælles fodslag i kampen mod menneskeskabte klimaforandringer. Formatet og forventningerne vil minde om klimatopmødet i København i december 2009. Men tiden er en anden, og vi kommer ikke til at se en gentagelse af de dramatiske og kaotiske døgn i Bella Center. Spørgsmålet er, hvor vi så er på vej hen i de internationale klimaforhandlinger. Hvad har verden lært – og hvad ligger der i kortene for COP21 i Paris?

Svarene falder i fire kapitler. Det første har at gøre med det videnskabelige og politiske grundlag for at handle. Det andet handler om proces og format. Det tredje om den vanskelige *trade-off* mellem en aftales form og dens ambitionsniveau. Og endelig handler fjerde kapitel om, hvad vi gør, når det viser sig, at der heller ikke i Paris vil blive vedtaget en internationalt bindende klimaaftale, der har udsigt til at løse den globale klimaudfordring.

1. Grundlaget

Allerede før COP15 i København stod det klart, at verdens mest indflydelsesrige og ansvarlige ledere tager ud-

fordringen fra menneskeskabte klimaændringer alvorligt. Den tvivl, som stadig behersker dele af offentligheden, præger ikke de afgørende politiske beslutningstagere. Både de store aktører i de gamle industrilande og lederne i de nye vækstøkonomier er på det rene med, at klimaændringerne er i fuld gang, og at de er resultatet af vores historiske og aktuelle udledninger af drivhusgasser, først og fremmest fra afbrænding af kul, olie og gas.

Der er tvivl om mange mellemregninger, og prognoserne for, hvor hurtigt det går, og hvilke konsekvenser det får, er omdiskuterede, især på den længere tidshorizont. Men snart sagt ingen seriøse videnskabsfolk eller politikere bestrider de grundlæggende geofysiske mekanismer, og virkningerne af de historisk høje koncentrationer af drivhusgasser i atmosfæren viser sig allerede i form af hyppigere og mere ekstreme vejrphænomener, der for længst har sat sig spor, også i form af omkostninger i alle dele af verden. Få er i tvivl om, at vi kun har set begyndelsen, og for de mere udsatte lande udgør klimaændringerne en alvorlig strategisk trussel allerede på mellemlangt sigt. Problemet er ikke, at lederne ikke er klar over det. Det er, at det langt fra er indlysende, hvad de kan og skal gøre ved det.

I løbet af det kommende år vil FN's klimapanel udsende sine næste samlede vurderinger af, hvor vi står. De vil justere og korrigere tidligere rapporter, men vil grundlæggende bekræfte, at vi er i fuld gang med menneskehedens største eksperiment nogen sinde: Vi øger koncentrationen af drivhusgasser i atmosfæren så hurtigt, at vi ikke har klimahistoriske fortilfælde for, hvordan klimaet reagerer. Uhyre komplekse økosystemer sættes i bevægelse, buffere og dynamiske faktorer påvirkes, og vi ved dybest set ikke, hvad resultatet bliver. Eller hvor hurtigt det sker. Med de kommende rapporter får vi videnskabens bedste bud, men alle seriøse forskere vil understrege usikkerhederne. Vi opererer med grader af sandsynlighed, ikke

med vished. Men i tiden frem mod Paris vil det sidde dybt i både offentligheden og hos beslutningstagerne, at vi hidtil konsekvent har undervurderet, hvor hurtigt det går. Vi kan håbe, det bliver anderledes i fremtiden. Men det er ikke det mest sandsynlige.

Naturvidenskabsmændenes rapporter vil blive suppleret af nye beregninger af, hvordan klimaforandringerne kommer til at påvirke verdensøkonomien, og hvad det kommer til at koste de enkelte lande at imødegå dem eller tilpasse sig forandringerne i form af ekstremt vejr, afsmeltning af gletsjere og stigende vandstande. Nogle af verdens skarpeste økonomer vil igen analysere omkostningerne ved at lade stå til og tilpasse sig konsekvenserne sammenholdt med, hvad det vil koste at bremse stigningen i udledningerne. Et godt gæt på konklusionen er, at langt det billigste vil være, hvis vi gør noget tidligt og sammen. Med andre ord det mindst sandsynlige udfald.

Selv om der altid vil være støj og nogen, der anfægter den globale konsensus, er det således ikke mangel på viden, der stiller sig i vejen for et stærkt resultat i Paris. Verdens ledere er allerede begyndt at se frem mod mødet i Paris om to år, og selv om det endnu står langt nede på den politiske dagsorden, er de sig udfordringen bevidst. De ved, at problemet ikke forsvinder, bare fordi vi taler mindre om det. De ved, at der skal handles. Men de har svært ved at se mulighederne for at gøre det i praksis.

2. Processen og formatet

FN's genrealsekretær har inviteret til globalt topmøde om klima i september 2014. Mødet bliver afholdt i New York i tilknytning til åbningen af FN's generalforsamling. Ambitionen er at sætte en realistisk kurs frem mod klimamødet i Paris godt et år senere. Ban-ki-Moon tog et tilsvarende initiativ i september 2009 få måneder før topmødet i København. Det var her, den danske statsminister fik et spinkelt mandat til at indlede de uformelle konsultationer, der førte til formandskabets tekst i København. Trods fastlåste positioner i FN-forhandlingsgrupperne sendte stats- og regeringscheferne dermed et politisk signal om, at de ville videre. Ikke nok med det, de var også klar til personligt at deltage i klimamødet i København for på den måde at signalere politisk vilje på højeste niveau til at nå et gennembrud.

I den journalistiske jargon tales hvert år om klimatopmøder. Men virkeligheden er, at der kun har været afholdt et egentligt klimatopmøde – det i København. De øvrige er ministermøder, som samler en gruppe af de ministre, der i de enkelte lande er ansvarlige for forhandlingerne, for Europa typisk klimaministre, for en del lande miljøministre og for de fleste udviklingslande udenrigsministre, eller – mere hyppigt – disses stedfortrædere i form af højtstående diplomater. Det, vi i Europa

rutinemæssigt kalder klimatopmøder, er med andre ord møder, hvor europæiske klimaministre møder ministerkolleger og diplomater – alle med begrænsede mandater fra deres respektive regeringer og derfor også uden større beslutningsdygtighed.

Heri ligger i sig selv en barriere for et gennembrud, og det var den, Ban-ki-Moon forsøgte at gennembryde i september 2009 ved for første gang at inddrage stats- og regeringscheferne. Samme tankegang førte til, at Danmark fulgte op med invitationen til stats- og regeringscheferne om at deltage i København. Erfaringen var positiv i den forstand, at det tilførte processen ny dynamik. Og det er det formål, det planlagte topmøde i 2014 også skal tjene. Men erfaringen fra 2009 var negativ ved at skabe et destruktivt skisma mellem klimaforhandlere i FN og de ansvarlige ministre på den ene side, og stats- og regeringscheferne på den anden. Det håber FN's generalsekretær at råde bod på ved at holde sine konsultationer et år tidligere, så den politiske dynamik, der måtte komme ud af dem, får tid til at trænge ud til forhandlingslokalerne.

Resultatet i København blev efter stor tumult en spinkel og omdiskuteret politisk aftale, Copenhagen Accord, der indeholdt de elementer og den balance, der gjorde den acceptabel for alle undtagen en håndfuld lande omkring oliestaten Venezuela, der satte hårdt ind mod aftalens legitimitet. Copenhagen Accord blev derfor aldrig vedtaget – men det hårdt tilkæmpede kompromis blev året efter løftet ind i slutdokumentet fra klimamødet i Cancun, den såkaldte Cancun Consensus, der er det nærmeste, verden p.t. er på en global klimaaftale. Det afgørende fremskridt i København og Cancun tegner konturerne af en helt ny arkitektur i en aftale, som ikke forpligter de enkelte lande internationalt, men som tager afsæt i de forpligtelser, der hver især har vedtaget på nationalt niveau.

Styrken ved den politiske aftale er, at den omfatter alle større udledere og samtidig indeholder de fattigstes perspektiv og den nødvendige indsats for tilpasning. Svagheden er, at det politiske dokument hverken er operationelt eller juridisk bindende. Isoleret set vil aftalen fra COP15 og COP16 derfor ikke føre til noget nær de reduktioner, videnskaben anbefaler for at mindske risikoen for, at klimaet går amok.

Selv om mange tog dybt frustrerede fra København, bredte den erkendelse sig også, at kun stats- og regeringschefernes personlige deltagelse i forhandlingerne gjorde det muligt for lande som Kina og USA at overskride deres fastlåste mandater og gennemføre den tilnærmelse, der gjorde aftalen mulig.

Derfor er generalsekretærens – og vores – problem, hvordan vi kommer til Paris på en måde, der bygger på gennembruddet i København og Cancun, men med et højere og mere forpligtende ambitionsniveau. Lysten til

at invitere stats- og regeringscheferne til forhandlinger i Paris kan ligge på et meget lille sted. Sporene fra København skræmmer. Men de frister også – for intet tyder på, at FN-forhandlingerne vil bevæge sig uden et stærkt politisk engagement på højeste niveau. De franske værter vil gå mange gange rundt om den varme grød, men tror de, at der kan skabes et nyt gennembrud, hvis stats- og regeringerne inviteres, vil de ikke tøve. Så bliver der topmøde igen i Paris.

3. Reduktioner eller sanktioner?

Spørgsmålet er, hvad et topmøde i givet fald kan vedtage? Der består en uafviselig *trade-off* mellem ønsket om en aftale med de mest vidtgående reduktionsforpligtelser på den ene side og ønsket om, at aftalen skal være juridisk bindende og indeholde sanktioner med dem, der ikke overholder forpligtelserne, på den anden. Jo mere landene skal forpligte sig til, des mindre har de lyst til at underkaste sig streng kontrol og sanktion. De samme grunde, som får miljøbevægelser til at ønske sig verifikation og strenge sanktioner, får skepsis til at vokse i de lande, der skal underkaste sig sådanne sanktioner.

Populært sagt står valget mellem høje reduktioner eller stærke internationale forpligtelser. Kræver man begge dele, får man ingen af dem. Det har længe været EU's problem i forhandlingerne, og bag de højt svungne europæiske ambitioner løber en understrøm af modvilje mod at tage den hårde politiske diskussion om, hvad der skal prioriteres.

Hertil kommer, at en aftales form i sig selv er stærkt kontroversiel. EU har været vedholdende fortalere for en aftale, der følger strukturen i den kuldsejlede Kyoto-protokol, der igen er modelleret over – EU-traktaten. Her er et sæt konkrete forpligtelser, institutioner til at følge op på deres gennemførelse, og sanktioner mod dem, der ikke lever op til forpligtelserne. Problemet er, at en aftale af denne karakter i sig selv er uspiselig for andre hovedaktører, blandt dem USA og Kina. Det gælder, ganske uanset hvilke forpligtelser den indeholder. Tænker man sig, at en aftale også kom til at indeholde bindende finansielle forpligtelser, som mange fattige og særligt udsatte udviklingslande har sat næsen op efter, ville selv ikke europæiske lande kunne tiltræde modellen.

Realistisk er der ingen udsigt til en internationalt forpligtende aftale i Paris – lige så lidt som en anden form for global aftale, for eksempel om en fælles afgift på udledninger eller andet, der ud fra et ideelt synspunkt ville være virkningsfuldt, enkelt og omkostningseffektivt.

4. De alternative aftaler

Hvad så? Det er spørgsmålet, som optager både FN's generalsekretær og de afgørende aktører i opløbet til Paris

i 2015. Hvis den internationalt forpligtende, globale og ambitiøse aftale er og forbliver et fatamorgana, og den politiske erklæring a la København-Cancun-processen ikke er operationel og ambitiøs nok, hvad er så mulighederne?

Det bedste svar går i retning af en aftale, der bygger videre på København-Cancun, og som fokuserer på de tiltag, de enkelte lande enten har eller er i færd med at forpligte sig på – nationalt. Tanken er, at landene hver især melder nationale forpligtelser ind til en international registratur, der forpligter de enkelte lande politisk, men ikke juridisk. Fidusen er, at den juridiske gordiske knude hugges over, fordi landene hver især kan vedtage deres forpligtelser i overensstemmelse med deres respektive nationale beslutningsprocedurer – og uden efterfølgende ratifikation af en international verifikationsmekanisme. Et sådant princip forhindrer ikke en diskussion om byrdefordeling, det vil sige en forhandling mellem især de store udledere om deres respektive reduktionsforpligtelser endside en forhandling mellem donorlande og fattige lande om støtte til klimatilpasning.

Svagheden ved en sådan aftale er ikke primært den manglende ratifikation, men snarere, at modellen med sin løsere juridiske form nok fjerner en formel barriere, men ikke i sig selv letter den vanskelige diskussion mellem de store udledere om, hvem der skal gøre hvor meget og hvornår. Selv om alle store udledere vil være klar til at gøre ganske meget, er det stadig ikke sandsynligt, at summen af disse frivillige tilsagn vil komme nær de reduktioner, der er nødvendige for at forblive under de niveauer, videnskaben anbefaler, hvis temperaturstigningen skal holdes under to grader, sådan som stats- og regeringscheferne tilsluttede sig i København.

Derfor arbejdes der på at supplere en politisk aftale fra Paris med et sæt samarbejdsaftaler, der binder grupper af lande, globale virksomheder og institutionelle investorer sammen i netværk, der inden for forskellige sektorer skaber fornyet dynamik frem mod en omstilling af global økonomi, produktion og forbrug.

Lokale initiativer og eksempler på sådant samarbejde er talrige, og mange har vist overraskende positive resultater. Både regeringer, virksomheder og investorer er for længst begyndt at fokusere på mulighederne for at systematisere disse initiativer og bringe dem ind i en overordnet struktur, der kan skabe synergi på tværs mellem dem. Kan der skabes en ramme, der kan være med til at katalysere konkret handlen, vil meget allerede være nået. Danmark tog efter topmødet i 2009 de første spæde skridt i den retning med afsæt i den omfattende interesse fra deltagende virksomheder, og siden har vækstøkonomier som Sydkorea, Mexico og Kina engageret sig i disse og lignende bestræbelser.

Selv om sådanne uformelle samarbejdsstrukturer heller ikke giver garanti for at opnå de ønskede reduktioner, kan de meget vel være bedste chance for at udvirke dem. Det drejer sig om at udvikle en ny opfattelse af *global governance*, der tager afsæt i de store aktører i den globale økonomi frem for kun i nationalstater, hvoraf en del har stærke interesser i at bremse omstillingen til grøn økonomi, større energieffektivitet og øget anvendelse af vedvarende energi. Og det drejer sig om at skabe muligheder for de aktører, statslige såvel som ikke statslige, der ønsker at gå foran og drive omstillingen, frem for at lade dem, der er mest fodslæbende, bestemme hastigheden. Der er ingen grund til at undervurdere vanskelighederne. Den omstilling, der er tale om, vil have dybe strategiske og økonomiske implikationer, og den vil efterlade både tabere og vindere. Ikke alle står til at få fordel, og modstanden er markant fra dem, der ser deres interesser gået for nær, hvis det lykkes. Til gengæld er der også udsigt til betydelige gevinster til dem, der udvikler de løsninger og produkter, der viser sig konkurrencedygtige og holdbare.

Vanskelighederne ved en tilgang, der tager afsæt i alliancer mellem dem, der vil gå forrest, er mange og uoverskuelige. Det internationale system og FN har kun

spæde og spredte erfaringer med samarbejde, der går på tværs af nationalstater og andre aktører, som multinationale virksomheder og institutionelle investorer. En afgørende parameter for, om det lader sig gøre, er, om det samtidig kan lykkes at mobilisere en global offentlighed af borgere og forbrugere, der målrettet kan gøre deres indflydelse gældende. Sociale netværk og IT åbner helt nye muligheder og dimensioner, men vi har endnu ikke formået at instrumentalisere dem, så vi for eksempel kan skabe en global bevægelse af forbrugere, der lægger pres på virksomheder for at foretage grøn omstilling, og som holder øje med, om det faktisk sker.

Paris kommer ikke til at lægge grunden til en bindende klimaaftale mellem alle verdens lande. Men det er ikke utænkeligt, at vi nærmer os et punkt, hvor vi kan styrke synergien mellem nationale bestræbelser, så de vidt forskellige kræfter, der allerede arbejder målrettet og fokuseret på grøn omstilling, kan finde sammen og skabe fornyet dynamik. Lykkes det, kan Paris blive et vendepunkt. Men det kræver, at vi fokuserer på det, som er muligt, og holder op med at insistere på det, som ikke kan lade sig gøre i den verden, vi lever i.