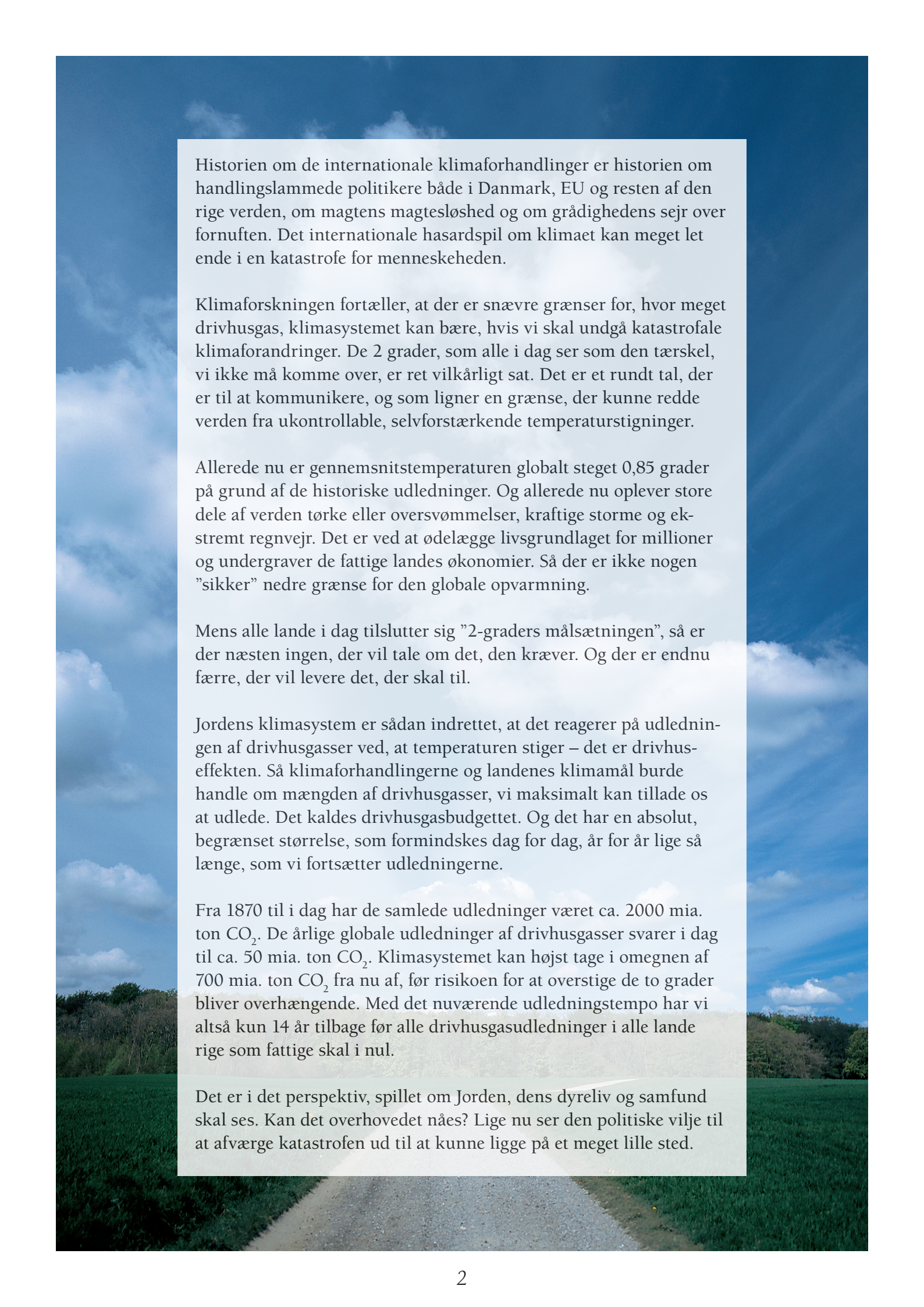

Det lange spil om klimaet

Historien om de internationale klimaforhandlinger, deres baggrund og EU



Historien om de internationale klimaforhandlinger er historien om handlingslammede politikere i Danmark, EU og andre lande, om magtens magtesløshed og om grådighedens sejr over fornuften. Det internationale hasardspil om klimaet kan meget let ende i en katastrofe for menneskeheden. I over 20 år har pilen peget i den retning, og det gør den stadig - også efter Paris aftalen.



Historien om de internationale klimaforhandlinger er historien om handlingslammede politikere både i Danmark, EU og resten af den rige verden, om magtens magtesløshed og om grådighedens sejr over fornuften. Det internationale hasardspil om klimaet kan meget let ende i en katastrofe for menneskeheden.

Klimaforskningen fortæller, at der er snævre grænser for, hvor meget drivhusgas, klimasystemet kan bære, hvis vi skal undgå katastrofale klimaforandringer. De 2 grader, som alle i dag ser som den tærskel, vi ikke må komme over, er ret vilkårligt sat. Det er et rundt tal, der er til at kommunikere, og som ligner en grænse, der kunne redde verden fra ukontrollable, selvforstærkende temperaturstigninger.

Allerede nu er gennemsnitstemperaturen globalt steget 0,85 grader på grund af de historiske udledninger. Og allerede nu oplever store dele af verden tørke eller oversvømmelser, kraftige storme og ekstremt regnvejr. Det er ved at ødelægge livsgrundlaget for millioner og undergraver de fattige landes økonomier. Så der er ikke nogen "sikker" nedre grænse for den globale opvarmning.

Mens alle lande i dag tilslutter sig "2-graders målsætningen", så er der næsten ingen, der vil tale om det, den kræver. Og der er endnu færre, der vil levere det, der skal til.

Jordens klimasystem er sådan indrettet, at det reagerer på udledningen af drivhusgasser ved, at temperaturen stiger – det er drivhuseffekten. Så klimaforhandlingerne og landenes klimamål burde handle om mængden af drivhusgasser, vi maksimalt kan tillade os at udlede. Det kaldes drivhusgasbudgettet. Og det har en absolut, begrænset størrelse, som formindskes dag for dag, år for år lige så længe, som vi fortsætter udledningerne.

Fra 1870 til i dag har de samlede udledninger været ca. 2000 mia. ton CO₂. De årlige globale udledninger af drivhusgasser svarer i dag til ca. 50 mia. ton CO₂. Klimasystemet kan højst tage i omegnen af 700 mia. ton CO₂ fra nu af, før risikoen for at overstige de to grader bliver overhængende. Med det nuværende udledningstempo har vi altså kun 14 år tilbage før alle drivhusgasudledninger i alle lande rige som fattige skal i nul.

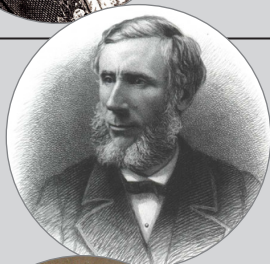
Det er i det perspektiv, spillet om Jorden, dens dyreliv og samfund skal ses. Kan det overhovedet nåes? Lige nu ser den politiske vilje til at afværge katastrofen ud til at kunne ligge på et meget lille sted.

Historien om klimaforhandlingerne, deres baggrund og EU's rolle

1827



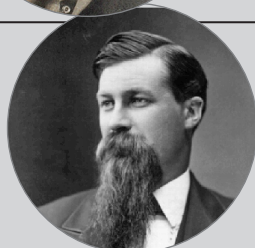
1861



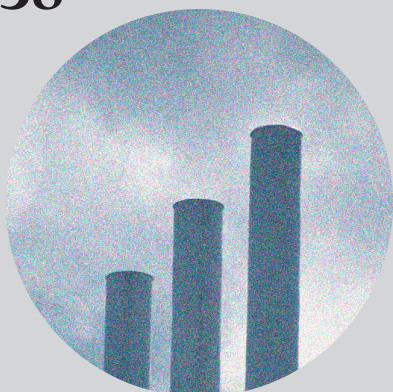
1896



1899



1938



1950'erne



Drivhusgasserne opdaget

I 1827 gjorde den franske matematiker Fourier opmærksom på, at visse luftarter i atmosfæren kunne tilbageholde solvarme, og han sammenlignede denne effekt med virkningen af et drivhus.

Drivhusgassers optagelse af varmestråling måles

I 1861 viste englænderen Tyndall via målinger af varmestrålings optagelse i vanddamp og CO_2 , at ændringer i atmosfærens CO_2 -indhold kunne være årsag til klimacændringer.

Drivhusgassernes klimaeffekt beregnes

I 1896 beregnede svenskeren Arrhenius, at en fordobling af CO_2 -koncentrationen i atmosfæren ville medføre en global temperaturstigning på 5 til 6°C .

Sammenhængen mellem istider og kuldioxid

I 1899 diskuterede amerikaneren Chamberlin sammenhængen mellem istider og atmosfærens CO_2 -indhold. Samme år studerede Tolman oceanernes betydning for kulstofkredsløbet.

Sammenhængen mellem afbrænding af fossile brændsler og stigende CO_2 -indhold i atmosfæren

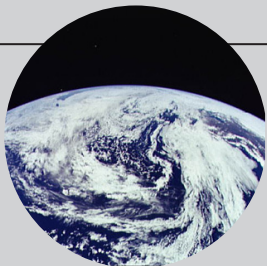
I 1938 gjorde Callender opmærksom på sammenhængen mellem atmosfærens stigende indhold af CO_2 og brugen af fossile brændsler og forudså mulige klimaeffekter. Callender sammenholdt beregninger af CO_2 -udledning med de globale temperaturstigninger, som målinger siden 1890 havde vist. Han gjorde også opmærksom på, at mindre global vegetation ville kunne give klimaeffekter.

Udvikling af matematiske modeller til beskrivelse af klimaet

I midten af 1950'erne begyndte udviklingen af matematiske modeller til beskrivelse af klimaet. En væsentlig forudsætning var udviklingen af elektroniske regnemaskiner, der kunne behandle større datamængder.

Historien om klimaforhandlingerne, deres baggrund og EU's rolle

1957



1958



1970'erne



Start 1980'erne



1985



Et geofysisk fuldskalaeksperiment

I 1957 skrev Revelle og Suess om drivhuseffekten: "Menneskeheden er nu i færd med at gennemføre et geofysisk fuldskalaeksperiment".

Måling af atmosfærens CO₂-indhold begynder

I 1958 begyndte Keeling og hans medarbejdere på Mauna Loa på Hawaii de første systematiske målinger af atmosfærens CO₂-indhold. Snart blev dette fulgt op med målinger andre steder i verden. Og det blev klart, at atmosfærens CO₂-indhold var stigende. Hidtil var teorierne om det stigende CO₂-indhold blevet mødt med argumenter om, at den udsendte CO₂ ville blive optaget i havet.

Nedbrydningen af ozonlaget opdages

I midten af 1970'erne blev man klar over, at der var risiko for nedbrydning af ozonlaget ved udsendelse af klorholdige, organiske forbindelser – specielt CFC'erne. Stofferne blev brugt til mange forskellige ting, for eksempel til oppustning af isoleringsmaterialer, som kølemiddel i køle- og fryseskabe, som drivgasser i spraydåser og til affedtningsprocesser i elektronikindustrien. Stofferne var blevet meget anvendte, fordi de ikke var giftige og kunne erstatte mange giftige stoffer, bl.a. organiske opløsningsmidler.

Sammenhængen mellem nedbrydningen af ozonlaget og drivhuseffekten

I starten af 1980'erne blev drivhuseffekten og nedbrydningen af ozonlaget kødet sammen, og man blev mere opmærksom på, at andre drivhusgasser end CO₂ spillede en rolle. Man begyndte også at se på atmosfæren som en helhed.

Første internationale klimakonference

I 1985 kom gennembruddet i den videnskabelige og politiske forståelse af klimaproblemernes omfang med den internationale konference "Drivhuseffekten, klimacændringer og økosystemer", som blev afholdt i Villach i Østrig. Det var nu blevet muligt ved hjælp af store computere at beregne mulige fremtidige klima-

Historien om klimaforhandlingerne, deres baggrund og EU's rolle



1987



1988



ændringer mere overbevisende. Konferencens konklusion var, at der var behov for forskning på en række nærmere beskrevne områder. Det var først efter denne konference, at problemet med en forøget drivhuseffekt begyndte at blive erkendt og diskuteret.

Brundtland kommissionen

I 1987 udkom Brundtland-kommissionens rapport om miljø og udvikling "Vor fælles fremtid", der bl.a. konkluderede, at de industrialiserede lande skal halvere deres energiforbrug per indbygger inden for 40 år for at kunne skabe plads til et stigende forbrug i udviklingslandene. Brundtland-kommissionen var nedsat af FN's Verdenskommission for Miljø og Udvikling.

FN's Klimapanel - IPCC - nedsættes

I 1988 blev IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (Det Mellemstatslige Klimapanel) nedsat af FN's meteorologiske verdensorganisation WMO og FN's miljøprogram UNEP som opfølgning på Brundtland-kommissionens rapport "Vor fælles fremtid". IPCC fik til formål at sammenstille, analysere og vurdere forskningsresultater på klimaområdet, specielt:

- klimaændringer, der stammer fra menneskelig aktivitet,
- de mulige konsekvenser af den stigende udledning af drivhusgasser til atmosfæren,
- de samfundsøkonomiske aspekter og
- mulighederne for tilpasning til eller modvirkning af klimaændringer.

IPCC er sammensat af flere end 2.000 forskere og eksperter fra hele verden. IPCC laver ikke selvstændig klimaforskning, men baserer deres rapporter på den internationale klimaforskning.

International klimakonference i Toronto

I 1988 afholdt FN i Toronto i Canada verdenskonferencen "The changing atmosphere – implications for global security" med deltagelse af både videnskabsfolk og beslutningstagere bl.a. fra Danmark. Toronto-konferencen anbefalede, at der skulle gennemføres en stabilisering af de globale CO₂-udledninger på 1988-niveauet inden år 2000, en 20 % reduktion inden 2005 og en halvering inden for 30-50 år. Det blev tilføjet, at "de industrialiserede lande har et ansvar for at føre an, både gennem deres nationale energipolitik og deres bilaterale og multilaterale støtte-

Historien om klimaforhandlingerne, deres baggrund og EU's rolle

1990



ordninger. Cirka halvdelen af reduktionen bør ske ved forøgelse af energieffektiviteten og andre besparelsesforanstaltninger. Den anden halvdel skal tilvejebringes ved ændringer i forsyningskilderne.”

IPCC's første statusrapport

I 1990 fremlagde IPCC sin første statusrapport "Climate Change", der konkluderede, at stigningen i atmosfærens koncentration af drivhusgasser siden starten på industrialiseringen havde forandret jordens energibalance, og at en global opvarmning ville blive følgen.

Klimakonventionsforhandlinger begynder

I 1990 påbegyndtes forhandlinger om en global klimakonvention i FN-regi.

1992



Klimakonventionen

I 1992, ved FN's konference om Miljø og Udvikling i Rio de Janeiro i Brasilien, underskrev 154 lande en rammekonvention om klimaændringer, den såkaldte Klimakonvention. Konventionens mål er "at opnå en stabilisering af drivhusgaskoncentrationerne i atmosfæren på et niveau, som vil forhindre en farlig menneskeskabt påvirkning af klimasystemet....."

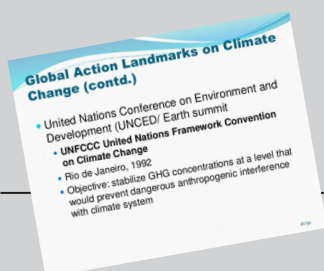
Men da det kun er en rammekonvention, skal der forhandles om konkrete udledningsreduktioner på årligt tilbagevendende partskonferencer med regeringsrepræsentanter fra de lande, der har ratificeret klimakonventionen. Det blev aftalt, at de industrialiserede lande inden år 2000 skulle stabilisere udledningen af drivhusgasser på 1990-niveau.

1994

Klimakonventionen træder i kraft

I marts 1994 trådte klimakonventionen i kraft, efter at 143 lande havde ratificeret den.

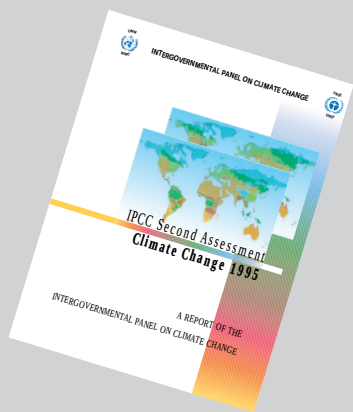
1995



Første partskonference (COP1)

I foråret 1995 afholdtes i Berlin den første Partskonference imellem klimakonventionens aftaleparter (COP1 eller Confer-

Historien om klimaforhandlingerne, deres baggrund og EU's rolle



1997



ence Of the Parties no. 1). Her blev der opnået enighed om, at forpligtelsen til at stabilisere udledningerne af drivhusgasserne ikke var tilstrækkelig til at opfylde konventionens langsigtede mål om en stabilisering af koncentrationerne af drivhusgasserne i atmosfæren. Man enedes om at igangsætte en proces, der ville gøre det muligt at skærpe de industrialiserede landes forpligtelser efter år 2000. Senest på tredje Partskonference i 1997 skulle der forhandles målsætninger og virkemidler for en reduktion af drivhusgasserne for årene 2005, 2010 og 2020 gældende for industrilandene.

IPCC's anden statusrapport

I efteråret 1995 fremlagde IPCC sin anden statusrapport "Climate Change 1995 – the Second Assessment Report". Den konkluderede, at det er usandsynligt, at den konstaterede globale temperaturstigning alene skyldes naturlige variationer i klimasystemet. I resuméet til beslutningstagerne formuleres det som, at "vurderet samlet peger ændringerne imod en skelnelig menneskelig påvirkning af det globale klima."

COP3 - Kyoto Protokollen

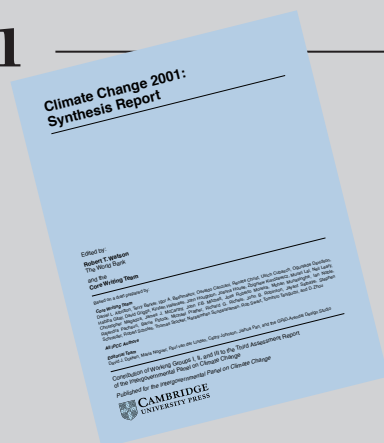
I december 1997 afholdtes den tredje Partskonference under klimakonventionen i Kyoto i Japan. Her skulle man, som aftalt ved den første Partskonference i 1995, have forhandlet målsætninger for udledningsreduktioner for årene 2005, 2010 og 2020. Men så langt nåede man ikke. Kyoto-protokollen satte forpligtende mål for 38 industrilandes udledninger af seks drivhusgasser, målt som gennemsnit for årene 2008 til 2012 i forhold til 1990-niveauet. Samlet set skulle målene give en reduktion på 5,2 % af de 38 industrilandes udslip af drivhusgas. Vi ved nu, at dette mål ikke er blevet nået. Det skyldtes især, at en række lande, deriblandt den allerstørste udleder af drivhusgasser, USA, har nægtet at deltage i Kyoto-processen.

Udmøntning af Protokollen

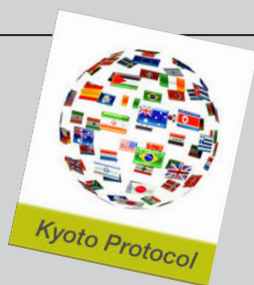
Siden Kyoto-mødet i 1997 har der været afholdt en række partskonferencer med det primære formål at udmønte Protokollens målsætninger i praksis. En stor del af arbejdet har handlet om at skabe klarhed om de såkaldte "fleksible mekanismer" i Protokollen. Mekanismerne er måder, hvorpå lande kan få godskrevet udledningsreduktioner på andre måder end ved direkte ned-

Historien om klimaforhandlingerne, deres baggrund og EU's rolle

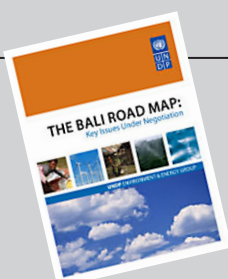
2001



2005



2007



skæringer af landenes egne udledninger af drivhusgasser. Det kan f.eks. være ved hjælp af skovplantninger eller projekter, som fører til udledningsbegrænsninger i andre lande.

IPCC's tredje statusrapport

I 2001 fremlagde IPCC sin tredje statusrapport "Climate Change 2001 – the Third Assessment Report". I denne siges det bl.a., at "Jordens klimasystem har påviseligt ændret sig på både global og regional skala siden den førindustrielle periode, og nogle af disse ændringer kan tilskrives menneskelige aktiviteter." Det tilføjes i rapporten, at "der er nye og stærkere vidnesbyrd om, at størstedelen af den observerede opvarmning over de seneste 50 år kan tilskrives menneskelige aktiviteter."

Kyoto Protokollen træder i kraft

I februar 2005 trådte Kyoto-protokollen endelig i kraft, efter at det nødvendige antal industrialiserede lande havde ratificeret den. Imidlertid nægtede USA sammen med Australien fortsat at ratificere Protokollen bl.a. under henvisning til en uretfærdig behandling af USA og påståede videnskabelige huller i IPCC's rapporter. Men USA var stadig den største aktuelle udleder, og ikke mindst var USA ansvarig for en tredjedel af de historiske udledninger

COP11 - Montreal

I december 2005 afholdtes den 11. partskonference i Montreal. Her besluttede de lande, som har ratificeret Kyoto Protokollen, at fortsætte processen med at fastsætte bindende mål også efter 2012. Desuden blev det besluttet, at alle landene, der har ratificeret Klimakonventionen, skulle arbejde for at imødegå de fremtidige klimaændringer. En proces, som også USA efter et voldsomt pres i sidste øjeblik besluttede sig for at indgå i.

COP13 - Bali Roadmap

COP13 fandt sted i Bali Indonesien i december 2007. Her blev den såkaldte Bali Action Plan vedtaget. Den bestod af fire dele:

- 1: den fælles vision.
- 2: udledningsreduktioner for Annex 1-landene herunder kvotehandel og de såkaldte fleksible mekanismer (offsetting).

Historien om klimaforhandlingerne, deres baggrund og EU's rolle



2008



2009



3: tilpasning til klimaændringer.

4: teknologioverførsel og finansiering.

Desuden er reduktion af udledninger fra fældning og ødelæggelse af skovene i udviklingslandene kommet ind som et selvstændigt forhandlingsemne.

Den fælles vision omfatter alle lande, som har underskrevet FN's Klimakonvention, og den bygger på Klimakonventionens overordnede paragraf om at holde klimaændringerne på et såkaldt ufarligt niveau. Den fælles vision skulle indeholde en mere præcis definition af, hvad dette er. Klimaforskerne siger rimeligt enstemmigt, at denne grænse ligger ved en global temperaturstigning på maksimalt 2 grader over det førindustrielle temperaturniveau.

COP14 - Poznan

COP14 i Poznan viste ingen tegn på enighed om en mere præcis definition af den fælles vision blandt de lande, der har underskrevet Klimakonventionen.

COP15 - København, Copenhagen Accord

På COP15 i København i 2009 var det forventet, at man skulle nå til enighed om en aftale om tiden efter Kyoto-aftalen, men forhandlingerne gik i hårdknude, del på grund af en meget dårlig ledelse af forhandlingerne fra dansk side, dels på grund af USA's konsekvente modvilje mod at underlægge sig en juridisk bindende aftale.

Det eneste resultat var Copenhagen Accord, et ikke-bindende dokument, der blev skrevet på et lukket møde af kun fem lande og i første omgang tiltrådt af en mindre gruppe af lande. Senere er det antal vokset til 114 ud af de 196 lande, der har tiltrådt Klimakonventionen.

Hovedpunkter i Copenhagen Accord:

- Den globale opvarmning bør holdes under 2 grader – på længere sigt skal man oven i købet overveje at skærpe målet til kun 1,5 grader.
- Der bør etableres et program for tilpasning til de klimaændringer, der vil ske.

Historien om klimaforhandlingerne, deres baggrund og EU's rolle



2010



2011



- De udviklede lande skal betale for tilpasningen, teknologioverførsel og kapacitetsopbygning i udviklingslandene.
- De udviklede lande skal indrapportere (frivillige) reduktionsmålsætninger (INDC) for 2020.
- Udviklingslandene skal også påtage sig reduktionsforpligtelser, som de indrapporterer.
- Der skal etableres en markedsbaseret mekanisme til at imødegå emissioner fra afskovning, ligesom markedsbaserede mekanismer også skal anvendes til at fremme modvirkning (mitigation).
- De udviklede lande skal rejse 30 mia. dollars i finansiel støtte til udviklingslandene som en særlig hurtig form for hjælp og ved nye, ekstra bevillinger.
- Fra 2020 skal den årlige klimafinansiering udgøre 100 mia. dollars, samtidig med at der skal etableres en ramme til at finansiere tilpasning.
- Finansieringen skal ske via en ny Green Climate Fund.
- Kyoto-Protokollens og det såkaldte Konventionsspors videre skæbne blev udskudt et år.

Det Internationale Energiagentur IEA har beregnet, at de tilsagn, der er meldt ind under Copenhagen Accord, er så begrænsede, at der må forventes en global temperaturstigning på 3,5 grader.

COP16 - Cancun

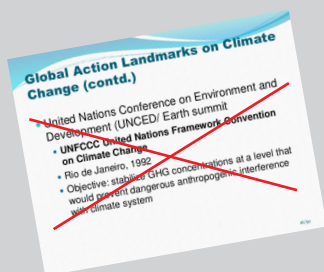
Ved COP16 i Cancun blev væsentlige elementer af Copenhagen Accord'en inkluderet i de officielle forhandlinger. Det gælder The Green Climate Fund og de frivillige indmeldinger af reduktionsmål for de enkelte lande.

COP17 - Durban

På COP17 i Durban i 2011 blev Kyoto Protokollen forlænget, men kun 37 lande inkl. EU-landene, er stadig omfattet. Canada er senere trådt ud og en del af de 37 har ikke følt sig forpligtet af den nye forpligtelsesperiode.

Reelt blev Kyoto Protokollen aflivet, da parterne blev enige om, at man ved COP 21 i Paris i 2015 skal vedtage en ny, global klimaaf tale. Aftalen skal have form af en protokol, et andet legalt instrument eller lignende, der har bindende karakter. Den skal som noget nyt have reduktionsforpligtelser for alle lande og træde i kraft senest i 2020.

Historien om klimaforhandlingerne, deres baggrund og EU's rolle



2012



COP18 - Doha

COP18 i Doha blev endnu et trin i den langstrakte proces med FN-forhandlinger, som reelt ikke resulterede i noget andet end, at forhandlingerne kunne fortsætte.

Udviklingslandene fik en lille sejr i form af vedtagelsen af, at "loss and damages" blev skrevet ind som et element, der skulle have sin egen mekanisme. Men USA lykkedes med at forhindre, at disse tab skulle kompenseres direkte.

"Loss and damages" handler om de tab og ødelæggelser, som udviklingslande oplever som følge af enten pludselige klimarelaterede hændelser som voldsomme storme og oversvømmelser samt langsomme fænomener som havstigning og tørke.

2013



COP19 - Warszawa

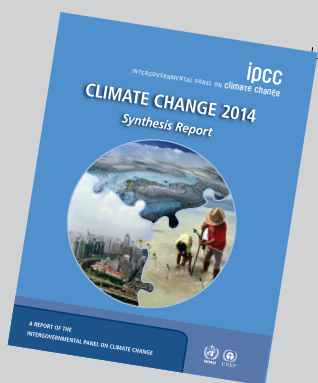
COP19 i Warszawa fandt sted netop som tyfonen Haiyan havde ramt Filippinerne. Det aktualiserede spørgsmålet om "loss and damages", der stod højt på dagsordenen efter Doha. Men forventningerne hos udviklingslandene blev gjort til skamme, da forhandlingerne igen endte i uforpligtende ord og ingen penge. Civilsamfundsorganisationer udvandrede i stort tal i protest mod de manglende fremskridt.

Igen var det USA, som fik det sidste ord, da de undgik, at "loss and damage" fik sin egen "søjle" i Konventionen, men i stedet blev lagt ind under det mindre forpligtende Cancun Adaptation Framework.

Heller ikke på klimafinansieringens område blev der gjort fremskridt set fra udviklingslandenes synspunkt. Kun på det felt, der omhandler vurdering, rapportering og verificering af landenes gennemførelse af vedtagelser, blev der gjort små fremskridt.

Historien om klimaforhandlingerne, deres baggrund og EU's rolle

2014



COP20 - Lima

I 2014 blev forhandlingerne afholdt i Lima i Peru. Igen blev den gamle konflikt mellem Nord og Syd, mellem de udviklede lande og udviklingslandene, synlig: landene i Nord ønskede, at deres frivillige tilsagn kun skulle omhandle reduktionsindsatsen, mens landene i Syd ville have tilpasning og finansiering med. Den endelige tekst blev meget vag på alle tre områder. Det samme gjaldt spørgsmålet om "loss and damage".

Alt i alt blev COP'en i Lima endnu en omgang træden vande.

IPCC's femte statusrapport offentliggøres

Denne rapport er den hidtil skarpeste fra IPCC. Det siges bl.a. heri, at Klimasystemets opvarmning er utvetydig. Atmosfæren og havene er blevet varmere, mængderne af is og sne er reduceret, og havniveauet er steget. Det konkluderes også, at uden øget handling vil opvarmningen i slutningen af århundredet nå 3,7-4,8 °C i forhold til det førindustrielle niveau, og det vil, selv med klimatilpasningstiltag, føre til meget høj risiko for alvorlige, udbredte og irreversible konsekvenser på globalt plan.

2015



COP21 - Paris

Nu skulle det være. Der var i forvejen lagt op til, at nu skulle der en aftale i hus. En fiasko på linie med COP15 i København var ikke en mulighed, man kunne leve med. Og der kom også en aftale, som blev hyldet som en succes for det franske formandskab.

Men kan aftalen nu også leve op til den modtagelse, den fik. Alt peger i retning af, at jublen mest skyldes, at der overhovedet kom en aftale på bordet. Ved et nærmere eftersyn ligner Paris-aftalen mest af alt et illusionsnummer som endnu en gang fritstiller de lande og multinationale selskaber i verden, som bærer den største del af ansvaret for, at vi nu er truet på liv og helbred af de menneskeskabte klimaforandringer.

Godt nok starter aftalen med at anerkende, at vi bør holde den globale temperaturstigning under de 2 grader celsius, som hele tiden har været betragtet som den grænse, vi ikke må overskride, hvis vi skal undgå farlige, menneskeskabte klimaænd-

Historien om klimaforhandlingerne, deres baggrund og EU's rolle



dringer. Men efter de fine ord dumper aftalen på alle afgørende områder.

- Aftalen indeholder ingen bindende reduktionsmål for nogen lande. Tværtimod siger aftalen, at alle reduktionsmål er frivillige. De løfter om frivillige reduktionsmål, der hidtil er givet, vil ikke kunne holde den globale temperaturstigning under 2 grader, tværtimod ligner det nærmere 3 - 3 1/2 grad.

- Aftalen anviser ikke nogen vej til at opnå de krævede reduktioner.

- Aftalen anerkender ikke nødvendigheden af, at vi frigør os fra de fossile brændsler. Tværtimod er de fossile brændsler slet ikke nævnt i aftalen.

- Aftalen sikrer ikke tilværelsen for de fattige befolkninger, der har et berettiget håb om at få et bedre liv. Et liv med sikkerhed for sund og nærende mad, rent vand, skolegang for alle, uddannelse og alt det, som vi i den rige del af verden tager for givet. Tværtimod står der udtrykkeligt i aftalen, at udsatte befolkninger ikke kan gøre krav på nogen form for erstatning for følgerne af den globale opvarmning. De mennesker og lande, der er mindst skyld i klimaforandringerne, men samtidig er mest berørt af dem, må selv sørge for at tackle tørke, vandmangel, oversvømmelser og ødelagte afgrøder, boliger og veje.

Med Parisaftalen er 195 landes regeringer med USA og EU i spidsen parate til at spille russisk roulette med vores fremtid. Aftalen som den ligger på bordet nu gavner kun de lande og firmaer, som ser på kortsigtet, økonomiske vækst som det eneste vigtige mål. I allersidste øjeblik lykkedes det USA at få fjernet den særlige forpligtelse, som skulle påhvile de udviklede lande. De rige lande heriblandt EU-landene og dermed også Danmark er altså sluppet af kroge som så mange gange før. Aftalen er ikke nogen sejr for nogen, men endnu et skridt imod afgrunden.

Ifølge aftalen skal de frivillige reduktionsmål først revideres i 2023. Målene kan godt nok kun strammes, ikke slækkes. Men det vil være for sent til at give en realistisk mulighed for at holde den globale temperaturstigningen under 2 grader.

Historien om klimaforhandlingerne, deres baggrund og EU's rolle

EU's rolle



EU's klimapolitik

EU's klimapolitik bliver ikke kun bestemt af hensynet til klimaet. Mange forskellige interesser spiller ind – hensynet til samfundsøkonomien på kort sigt, hensynet til det indre marked, en sikker energiforsyning og beskæftigelsen i EU.

Hertil kommer erhvervsøkonomiske interesser i kul-, olie- og gasindustri, landbrug, luftfart, skibsfart, automobilindustri mv., der kan blive berørt af klimapolitikken. De forskellige erhverv har etableret magtfulde lobbyorganisationer, der til stadighed øver stor indflydelse på lovgivningen. Det sker i praksis ved, at lobbyisterne opsøger embedsmænd i Europa-Kommissionen, de folkevalgte parlamentarikere i Europa-Parlamentet eller de enkelte landes ministre og statsledere.

Det er de sidstnævnte, der træffer de endelige beslutninger, og ikke mindst på klimaområdet har det vist sig vanskeligt at få landene til at bakke op om en ambitiøs fælles indsats.

EU-landene står tilsammen for 11 procent af de globale CO₂-udledninger (2012-tal). I 1990 var andelen 19 procent. De globale udledninger i perioden steg med 156 procent, mens udledningen i de 28 lande som i dag udgør EU faldt 13 procent.

To sider af EU's klimapolitik

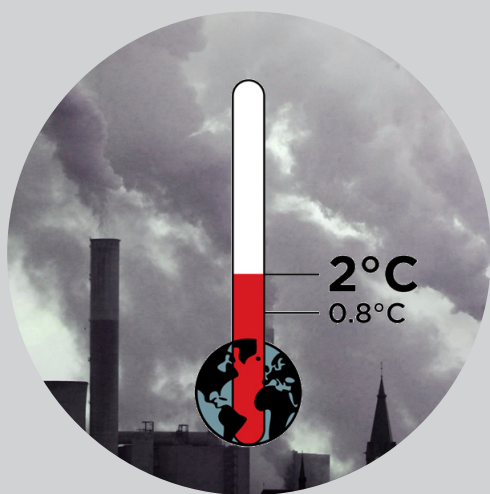
EU's klimapolitik vender to veje: den ene handler om forpligtelser for EU som helhed i henhold til internationale aftaler; den anden handler om de enkelte medlemslandes forpligtelser i forhold til EU – den interne fordeling af EU's samlede forpligtelse. Klimapolitikken udtrykkes i politiske hensigtserklæringer og programmer, som omfatter energi, transport, landbrug mv.

Politikken får bindende karakter for medlemslandene gennem forordninger og direktiver. (En Forordning får virkning med samme i hele EU, mens et Direktiv skal gennemføres i den nationale lovgivning i alle lande inden for en bestemt frist.)

EU og de internationale forhandlinger

EU forhandler på medlemslandenes vegne ved de internationale klimaforhandlinger. Danmark deltager altså ikke i klimaforhandlingerne som et selvstændigt land, men under den fælles hat, som EU udgør. I Danmarks tilfælde får regeringen et mandat fra

Historien om klimaforhandlingerne, deres baggrund og EU's rolle



Folketinget til at forhandle med de øvrige medlemslande om den fælles position.

Før internationale klimamøder vedtages et fælles mandat på forhånd i EU (Ministerråd og Parlament). Det besluttet f.eks. hvor meget EU-landene samlet vil forpligte sig til at reducere udledningen af drivhusgasser med.

Med Kyoto-Protokollen (fra 1997) forpligtede de 15 daværende EU-medlemslande sig til en samlet reduktion på 8 procent af udledningerne set i forhold til udledningerne i 1990. Reduktion skulle være opnået ved udgangen af 2012. Men reduktionen endte med at være på 10 procent for EU-15. Reduktion for hele EU-28 blev 13 procent, så Kyotoprotokollens mål har været overkommelige – om end utilstrækkelige.

EU besluttede i 1996 at den gennemsnitlige globale temperatur højst måtte stige to grader i forhold til den førindustrielle gennemsnitstemperatur. Og EU har siden fastholdt dette 2-graders mål. Men det er et abstrakt mål, når det ikke bliver udtrykt i et egentligt CO₂-budget eller CO₂-råderum, dvs. et tal for hvor stor en mængde CO₂, man maksimalt må udlede for ikke at overstige de 2 grader. I 2007 besluttede EU så at reducere udledningerne med 20% fra 1990 til 2020 samt med 80-95% i 2050. Og i 2014 supplerede EU-landene med et mål om 40% reduktion 1990- 2030. Desværre er dette, sammen med reduktionsmål fra verdens andre lande, ikke nok til at sikre 2-graders målet. De tilsagn, der foreløbig er givet om frivillige udledningsreduktioner i henhold til Copenhagen Accord, er langt fra nok til at undgå, at den globale gennemsnitstemperatur stiger mere end 2 grader. Lige nu peger pilen snarere på en global temperaturstigning på 3,5 grader eller mere over det førindustrielle niveau.

Det var en økonom, der i 1975 og 1977 som den første fremførte, at to graders opvarmning ville føre til temperaturer, som ikke havde været observeret i over flere hundredtusinde år.

I 1990 foreslog Stockholm Environment Institute, at to grader skulle ses som en øverste grænse, over hvilken man kunne forvente alvorlige skader på økosystemerne – men

Historien om klimaforhandlingerne, deres baggrund og EU's rolle

X- File I

Copenhagen Accord

- Stated a few actions to achieve the above goal (rise in global temperature < 2°C)
- 1) different countries with different capabilities should cooperate together to cope with the climate change
- 2) financial aid should be provided to Less Developed Countries → LDCs could enjoy technology mechanism to reduce CO₂ emission
- 3) Countries should cooperate to reduce global emission



temperaturstigninger over kun en grad kunne allerede medføre udbredte ødelæggelser i økosystemerne.

“To graders målet“ fandt først politisk støtte, da EU's miljøministerråd i 1996 erklærede: ”globale gennemsnitstemperaturer bør ikke stige mere end to grader over førindustrielt niveau”.

Ved COP15 i København i 2009 blev to-graders-målet nævnt i det afsluttende dokument, Copenhagen Accord, men det var ikke en aftale, blot et ikke-bindende dokument, som landene frivilligt kunne tilslutte sig.

Den internationale opslutning bag to-graders-målet kom først i 2010 med Cancun-aftalen ved COP16. I Parisaftalen gentages målet, oven i købet med en formulering om, at landene skal arbejde for at holde sig et godt stykke under de to grader – ja, man vil endda bestræbe sig på at temperaturstigningen højst bliver på 1,5 grad.

EU i førertrøjen?

EU har i de internationale klimaforhandlinger forsøgt at være en af de drivende kræfter i kampen for at fastholde 2-graders målet.

Det er siden 2004 blevet besværliggjort af flere af de nye medlemslande i EU, som har været og stadig er imod kraftige CO₂-reduktioner. Dette gælder specielt de lande, som stadig er meget afhængige af brunkul i deres energiforsyning. De argumenterer med særlige nationale forhold, hvorved det fælles ambitionsniveau sænkes. I de senere år har især Polen været en bremse for EU's klimapolitik.

Nogle industrier har som før nævnt en egeninteresse i at modvirke en stram klimapolitik, og de har store lobbyorganisationer, der taler deres sag, enten via regeringer eller direkte ind i EU's embedsapparat i Kommissionen eller via Europa-Parlamentet. Som eksempel kan nævnes den tyske bilindustris succes med at modarbejde strengere krav til bilers udledning af CO₂. Det fik de hjælp til fra skiftende, tyske regeringer, som ellers fremstod som

Historien om klimaforhandlingerne, deres baggrund og EU's rolle



progressive i forhold til mange andre lande, ikke mindst efter ”die Energiwende”.

Miljøorganisationer og andre civilsamfundsorganisationer forsøger også at påvirke beslutningerne i EU, men de har kun få ressourcer til rådighed sammenlignet med landene og industrilobbyerne og får derfor normalt kun begrænset indflydelse.

Ved siden af alle disse aktører er der så klimaforskningen og den øvrige videnskab, som er autoriteten med hensyn til at fortolke data om drivhusgassernes påvirkning af klimaet, biodiversitet og meget mere.

På lang sigt er det alligevel videnskabens og miljøorganisationernes synspunkter, der får overtaget. Problemet er bare, at verden ikke har tid til at vente med klimaindsatsen. Opgaven bliver kun vanskeligere for hvert år, vi venter.

Det er måske ikke så mærkeligt, at EU's klimapolitik tit fremstår som svag og uambitiøs, når den er et resultat af så mange modstridende interesser og holdninger.

Alligevel har EU været en vigtig aktør i den internationale klimapolitik, især ved fastholdelsen af to-graders-målet. Det siger nok mere om andre rige landes klimaambitioner end om EU's. Men EU har i flere omgange skubbet på for at sætte ambitionerne i vejret, selv om EU's egne mål langt fra er på niveau med det, der er nødvendigt, hvis man lytter til klimaforskningens budskab om et begrænset drivhusgasbudget (råderum).

EU i de internationale forhandlinger

EU's rolle i de internationale klimaforhandlinger kan ikke ses uafhængigt af de andre store aktører, dvs. USA, der har fået følgeskab af bl.a. Japan, Australien, Canada og New Zealand – BASIC-landene: Brasilien, Sydafrika, Indien og Kina, dernæst Rusland og OPEC-landene (en organisation af olieproducerende lande) og endelig de små ø-stater (udviklingslande) samlet i gruppen AOSIS og gruppen af ”mindst udviklede lande”, LDC.

Siden klimaforhandlingerne begyndte har især BASIC-landene fået større vægt – og ikke mindst er Kinas rolle vokset, i høj grad på bekostning af EU.

Historien om klimaforhandlingerne, deres baggrund og EU's rolle



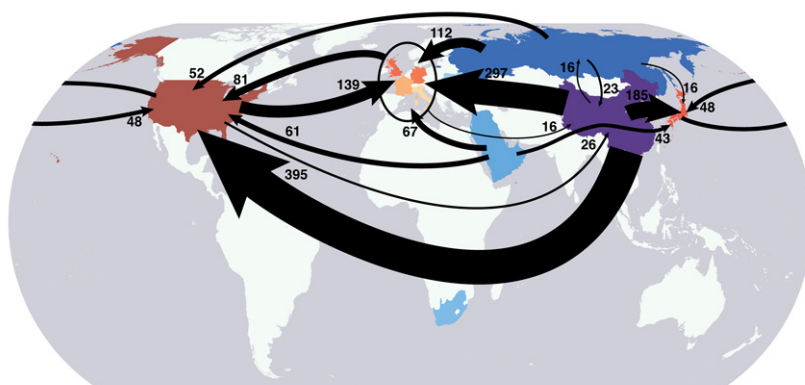
Det blev meget synligt under COP15 i København, hvor EU blev kørt ud på sidelinjen af USA og Kina.

Forandringen skyldes væksten i disse økonomier – og igen ikke mindst Kinas. Den økonomiske vækst er fulgt af en tilsvarende stor vækst i CO₂-udledninger, hvor Kina i 2003 overhalede EU mht. CO₂-udledninger og i 2006 overhalede USA som verdens største udleder.

I 2013 udledte Kina næsten dobbelt så meget CO₂ som USA, men hvis man ser på perioden 1970-2013 er Kinas udledninger kun 70 procent af USA's og 85 procent af EU's.

Hvis man ser på de historiske udledninger siden 1850 er billedet det, at USA tegner sig for 27 procent af de globale udledninger, EU står for 25 procent og Kina 11 procent.

Men USA's samlede befolkning har siden 1850 kun været omkring 15 procent af Kinas.
(Det er ikke muligt at finde tal for EU-landenes samlede befolkning tilbage til 1850.)



Klimaforhandlingerne i FN-regi handler om de nationale eller territorielle udledninger. Men især efter år 2000 har der været tale om meget store outsourcete eller forbrugsbaserede udledninger, hvor især USA og Europa importerer CO₂-udledninger fra især Kina. De udgør omkring en fjerdedel af de nationale udledninger. Kortet her illustrerer de strømme.

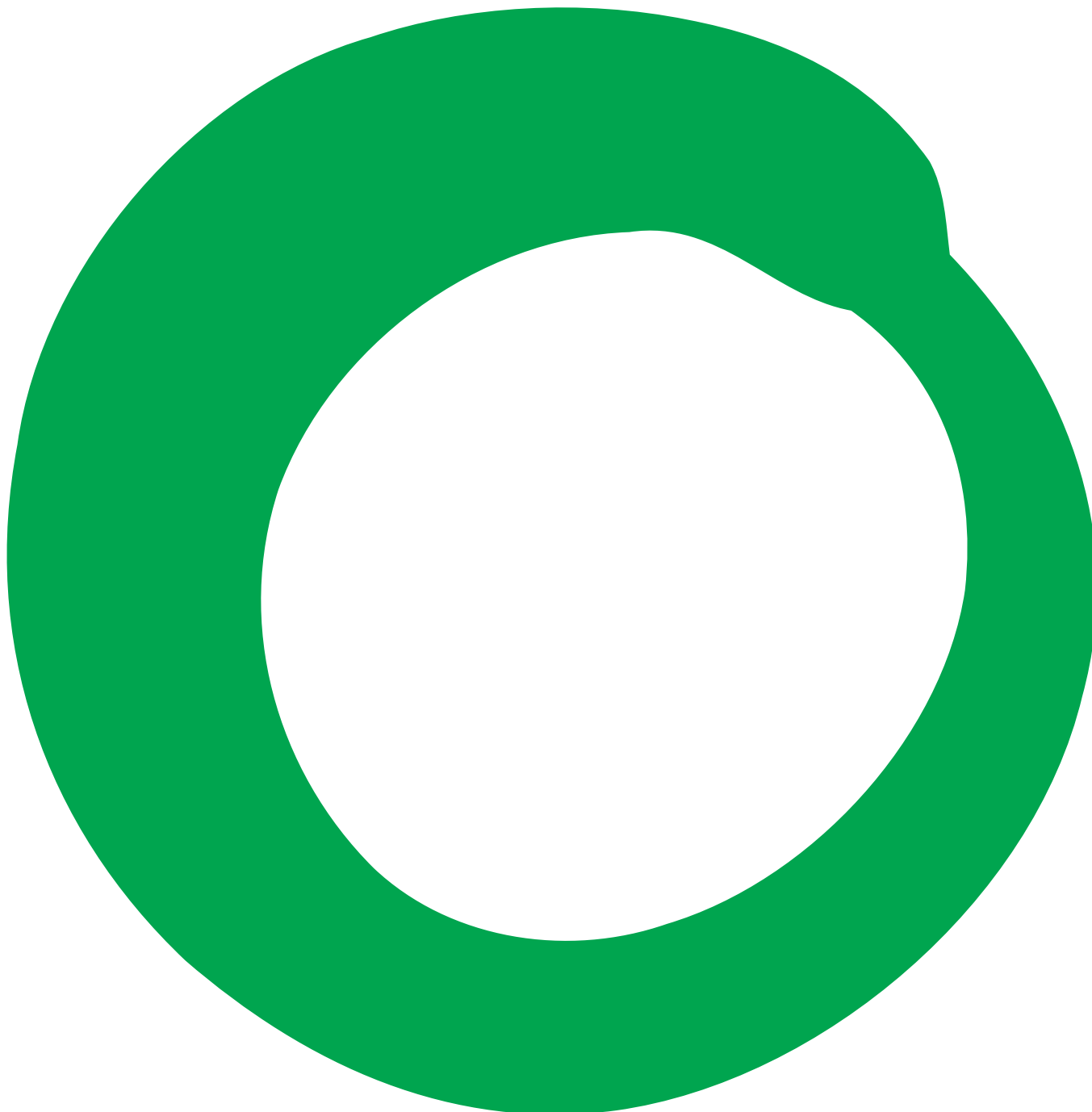
Historien om klimaforhandlingerne, deres baggrund og EU's rolle



Det har USA, EU – og Danmark – før og under COP15 brugt flittigt i bestræbelsen på at få Kina til at påtage sig forpligtelser. Men man har konsekvent glemt at se på de historiske udledninger.

EU's svækkede rolle var også synlig under COP21, hvor det i høj grad var det franske formandskab for konferencen, der sikrede, at Parisaftalen blev vedtaget. Der er dog også dem, der hævder, at EU's diplomati havde en væsentlig rolle.

Under alle omstændigheder vil det være en udfordring for EU at få sin interne politik til at leve op til ambitionerne i Parisaftalen. Det vil være afgørende for, om EU igen kan tilkæmpe sig en rolle, som en blok, der driver klimaforhandlingerne fremad i de kommende afgørende år.



Det lange spil om klimaet

Historien om de internationale klimaforhandlinger, deres baggrund og EU's rolle

Tekst: Palle Bendsen og Stig Melgaard, NOAH Energi og Klima

Udgivet af NOAHs Forlag, november 2015, opdateret og udvidet december 2016

ISBN (kun som pdf-publikation): 978-87-91237-73-7

Miljøbevægelsen NOAH, Friends of the Earth Denmark, Nørrebrogade 39, 2200 København N
Tlf.: 35 36 12 12, Giro: 5 5600 39, e-mail: noah@noah.dk, hjemmeside: www.noah.dk

Hæftet er udarbejdet som undervisningsmateriale til 5 kort film om klimaet og klimaforhandlingerne. Projektet er støttet af Undervisningsministeriets udlodningsmidler og Europa Nævnet, Pluje B. Se filmene på <https://www.youtube.com/user/NOAHkanalen>. Læs mere om aktiviteter af NOAH og INFORSE-Europe om EU: www.inforse.org/europe/europa-naevnet.htm