

**Rättvisö överväganden i internationella  
klimatförhandlingar:  
en diskussion**



© Lawrence Moore

**Camilla Funke**

Grundkurs i Praktisk Filosofi; Tillämpad Etik 5 p, vt 1999  
Handledare: Christian Munthe  
Filosofiska Institutionen  
Göteborgs Universitet

# Innehåll

FÖRORD	3
1 INLEDNING	4
1.1 Problemformulering	
1.2 Förhandlingshistorik	
1.3 Etiska aspekter på klimatfrågan	
1.4 Rättvisa i internationell lag	
1.5 Vad säger FN:s klimatkonvention?	
1.6 Rättviseaspekter på deltagande och tillgång till information	
1.7 Uppsatsens struktur och sammanfattning	
2 UTGÅNGSPUNKTER	12
2.1 Utilitarism	
2.2 Idéer om jämlikhet	
2.3 Rättighetsetik	
2.4 Kontraktsetik – rättvisa som fri överenskommelse	
2.5 Principernas betydelse	
3 TILLÄMPADE POSITIONER	15
3.1 Fördelning efter per capita	
3.2 Förorenaren betalar och historiskt ansvar	
3.3 Fördelning utifrån jämförbara bördor	
3.4 Fördelning efter betalningsvillighet	
3.5 Status quo	
3.6 Den utilitaristiska formuleringen	
3.7 Övriga förslag	
4 KOMPROMISSER OCH SLUTSATSER	19
REFERENSER	21
LÄSTIPS PÅ SVENSKA	23
KLIMATFRÅGAN PÅ INTERNET	24

Omslag: Lawrence Moore

För övriga bilder, om ej annat anges, ansvarar författaren:

Camilla Funke, Spaldingsgatan 1, 412 59 Göteborg, 031-16 21 02, [cafu0002@student.gu.se](mailto:cafu0002@student.gu.se)

# FÖRORD

**I år är det sju år sedan** FN:s ramkonvention om klimatförändringar upprättades och undertecknades av världens länder i samband med den stora miljökonferensen i Rio de Janeiro - en klar signal om att världssamfundet började ta hotet om framtida klimatförändringar på allvar. Det dåvarande vetenskapliga underlaget pekade på att människans utsläpp av växthusgaser kunde ha en negativ inverkan på klimatet i framtiden. I dag är de flesta forskare eniga om att mänskliga aktiviteter, genom den ökade förbränningen av fossila bränslen, faktiskt redan förändrar det globala klimatet, med ödesdigra konsekvenser som följd för både naturliga ekosystem och mänskliga samhällen.



*En pojke i Honduras räddar sina tillhörigheter ur spillrorna efter orkanen Mitch. Foto: Mia Drake Brandt/U.S*

**Året som gick** var det varmaste meteorologerna registrerat sedan de globala mätningarna började för 140 år sedan. De höga temperaturerna ledde bl a till en omfattande utslagning av en stor del av världens korallrev. I Kina översvämmades stora landområden. Parallellt med den senaste klimatkonferensen i Buenos Aires svepte orkanen Mitch över fem centralamerikanska länder och lämnade 1 miljon hemlösa och 11 000 döda människor efter sig. Enstaka händelser utgör inga bevis på att jordens klimat är i förändring, men kan vara tänkvärda påminnelser om i synnerhet de fattiga ländernas sårbarhet för framtida extrema klimatfenomen.

**De internationella förhandlingarna** inom området har jag, i egenskap av internationell sekreterare i Fältbiologerna tillika student på miljövetarprogrammet på Göteborgs universitet, sedan några år tillbaka fått möjlighet att studera direkt på plats. Till klimatkonferensen i Kyoto 1997 reste jag som ungdomsrepresentant i den svenska regeringsdelegationen. Syftet med detta har varit att skaffa tillräckligt med kunskap för att på olika sätt kunna sprida information till andra intresserade som inte själva haft möjlighet att närvara, samt att integrera erfarenheterna från denna internationella miljöpolitiska process i en utbildning inriktad på globala miljö- och utvecklingsfrågor. Många av de insikter och slutsatser som i uppsatsen presenteras utan referenser är således mina egna och kan inte hänvisas till någon specifik källa. Eftersom jag genomgående använt mig av engelskspråkigt material utan etablerade svenska översättningar har jag nödgats att vid citering formulera egna översättningar. Jag vill därför ta tillfället i akt att redan här be om överseende med eventuella språkliga klumpigheter.

**Under dessa konferenser** har jag, tillsammans med andra studenter, dagligen publicerat interaktiva rapporter i form av texter och bilder från förhandlingarna. Dessa rapporter finns arkiverade under Fältbiologernas hemsida på Internet (se adress under "Klimatfrågan på Internet").

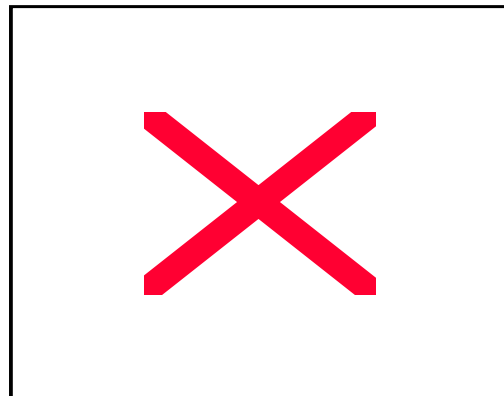
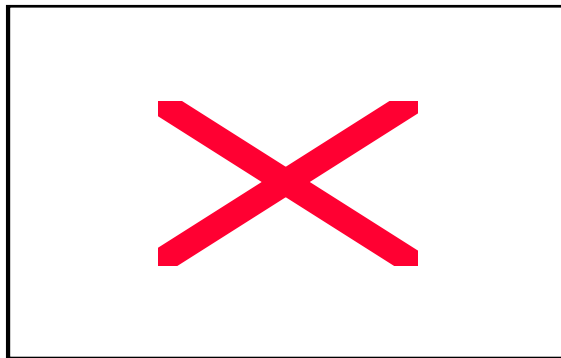
**Jag vill tacka** Miljödepartementet, Naturvårdsverket, Miljösektionen vid Chalmers och Göteborgs universitet, Folke Bernadottes Minnesfond samt Fältbiologerna för det stöd och förtroende jag fått att följa förhandlingarna så här långt. Jag vill också tacka Maria Ivarsson (student på miljövetarprogrammet som också deltog på den senaste klimatkonferensen i Buenos Aires i november 1998) för konstruktiva diskussioner, Sveriges chefsförhandlare i klimatfrågor Bo Kjellén för pedagogiska förklaringar av förhandlingstekniska problem, tekn dr i fysisk resursteori Christian Azar för hjälp med faktaunderlag samt min handledare Christian Munthe, docent i praktisk filosofi, för klargörande samtal.

Göteborg den 11 juni 1999

# 1 INLEDNING

## 1.1 Problemformulering

Diskussionen om människans eventuella påverkan på det globala klimatet har på senare år vuxit till en fråga av största betydelse i den internationella miljödebatten. Tvistefrågan gäller huruvida den konstaterade förstärkning av den naturliga växthuseffekt som möjliggör liv på jorden kan antas vara resultat av mänsklig verksamhet, eller förklaras inom ramen för naturliga variationer. Gaser i atmosfären, främst vattenånga och koldioxid, som bl a bildas vid förbränning av fossila bränslen, reflekterar utfallande värmestrålning och håller temperaturen någorlunda konstant. Men mätningar har visat att jordens medeltemperatur har ökat under det senaste århundradets industrialisering och därmed ökade halter av koldioxid i atmosfären.



Källa: Naturvårdsverket

1995 kunde FN:s klimatforskningspanel IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) för första gången hävda att "hittills genomförda studier tyder på att det globala klimatet har påverkats av mänsklig verksamhet".<sup>1</sup> Exakt hur känsligt klimatsystemet är för fortsatta utsläpp har visat sig vara svårare att bedöma, men många forskare har menat att trögheten i systemen, med de fördröjda responserna på ökande temperaturförändringar, samt förändringarnas irreversibla natur, borde mana till försiktighet med utsläpp av växthuspåverkande gaser. Förändringar av klimatet tros få ödesdigra konsekvenser för både naturliga ekosystem och mänskliga samhällen. Modeller visar på en höjning av havsyttnivån, förskjutning av klimatzoner, förändrad frekvens och intensitet för perioder av torka, stormar och översvämningar. Fattiga länder och låglänta önationer riskerar troligen att drabbas hårdast av förändringarna.

## 1.2 Förhandlingshistorik

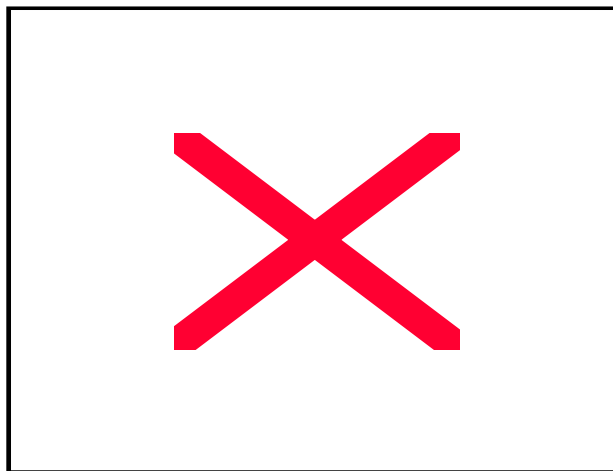
I samband med FN:s miljökonferens i Rio 1992 undertecknades Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändringar, klimatkonventionen. Sedan dess har de länder som skrivit under konventionen träffats ett antal gånger för att komma överens om olika tillägg eller handlingsplaner. På klimatkonferensen i Kyoto 1997 lyckades man förhandla fram ett juridiskt bindande avtal för minskningar av utsläppen av sex olika växthusgaser, varav den viktigaste var koldioxid.<sup>2</sup> I detta s k Kyotoprotokoll ska ett antal industriländer minska sina utsläpp med i genomsnitt 5,2 % från 1990 års nivå under perioden 2008 – 2012.<sup>3</sup> Den senaste förhandlingsomgången gick av stapeln i Buenos Aires i november 1998 och resulterade i en tvåårig handlingsplan med syfte att påskynda arbetet under konventionen och underlätta

<sup>1</sup> *Klimatet i förändring – orsaker, effekter, åtgärder. IPCCs senaste fakta.* Naturvårdsverket, s. 12.

<sup>2</sup> De andra gaserna är metan, dikväveoxid, HFC och FC-föreningar (fluorkarboner) samt svavelhexafluorid.

<sup>3</sup> Officiellt dokument FCCC/CP/1997/7/Add.1

uppfyllandet av åtagandena i Kyotoprotokollet.<sup>4</sup> Huvuduppgiften för förhandlingarna i Buenos Aires var egentligen att fastställa Kyotoprotokollets styrande mekanismer: handel med utsläppsrättigheter, gemensamt genomförande ("Joint Implementation") samt "mekanismen för ren utveckling" (Clean Development Mechanism", CDM). Parallellt med detta fördes diskussioner om möjligheten för ett land att tillgodoräkna sig naturliga upptag av koldioxid i framförallt skog, s k "sänkor", för att möta sina åtaganden. Men dessa resonemang mötte skarp kritik från framförallt utvecklingsländer och miljöorganisationer, som avfärdade förslagen som s k "kryphål", eller olika sätt för industriländerna att smita undan den historiska skulden och det framtida ansvaret för huvuddelen av utsläppen av växthusgaser. Inga klara beslut har ännu fattats i frågan, men dessa mekanismer kommer att bli föremål för intensiva diskussioner i de fortsatta förhandlingarna. Enligt agendan ska regler och riktlinjer för mekanismerna fastställas senast i samband med det sjätte uppföljningsmötet år 2001 (den femte FN-konferensen, som planeras till Bonn i oktober 1999, kommer att ha karaktären av arbetsmöte och i huvudsak förbereda besluten inför detta).



*WWF dramatiserar handel med koldioxidutsläpp under klimatmötet i Buenos Aires.*

En annan kritisk fråga i förhandlingarna har gällt åtagandenas tillräcklighet, och vem som ska ta ansvar för utsläppsminskningar på längre sikt. De flesta parter är överens om att åtagandena i Kyotoprotokollet inte är tillräckliga för att undvika framtida klimatförändringar. IPCC menar att de totala utsläppen måste minska med 60-80% under det närmaste seklet. Det finns en oro för en kraftig ökning av utsläppen från u-länderna om dessa inte binds av några restriktioner. USA har t ex som villkor för sitt fortsatta deltagande ställt krav på "meningsfullt deltagande" från u-ländernas sida.<sup>5</sup> Bortom de första målåren 2008-2012 behövs troligen ett aktivt deltagande från alla länder, men man har sagt att hänsyn ska tas till u-ländernas begränsade förutsättningar och möjligheter till utveckling. Det innebär bl a en ökad tillförsel av teknik och finansiella resurser från i-länder till u-länder, för att de senare ska kunna möta sina åtaganden. Dessutom måste i-länderna först visa att de klarar sina åtaganden (att innan den första åtagandeperioden arbeta fram klara påföljdsregler som krav på rapportering och uppfyllande av utsläppsmål är i detta sammanhang en fråga som kan antas få ökad betydelse). Men även om u-länderna i dag inte har några formella åtaganden är det fritt fram för de länder som vill att förbinda sig till s k 'frivilliga åtaganden' ('voluntary commitments'), något som Argentina och Kazakstan beslöt sig för under mötet i Buenos Aires. Frågan är emellertid känslig och föremål för het debatt i u-landsgruppen, då vissa är

<sup>4</sup> Officiellt dokument FCCC/CP/1998/L.23

<sup>5</sup> Utdrag från Congressional record, 1997-06-12, i *Global Change*, 1997

oroliga för en slags 'miljökolonialism' från i-ländernas sida (Agarwal och Narain, 1995) medan andra ser fördelar och möjligheter till utländska investeringar i projekt för utsläppsminskningar.

Att tydliggöra hotet om klimatförändringar torde vara viktigt då problemet till sin natur är diffust. Information och utbildning verkar vara viktiga verktyg för att skapa politiskt handlingsutrymme för de omfattande förändringar som kommer att krävas. Enbart tekniska lösningar får svårt att räcka till. Förändringar av attityder, levnadsmönster och konsumtionsvanor kommer att få ökad betydelse.

### 1.3 Etiska aspekter på klimatfrågan

Olika typer av moraliska överväganden, i synnerhet vad gäller rättviseaspekter, spelar en central roll i sammanhanget - både med avseende på deltagande och tillgång till information i samband med förhandlingar och beslutsfattande, och i diskussionen om utformningen av avtal för utsläppsminskningar av klimatpåverkande växthusgaser. Rättviseöverväganden rör således både frågor om rättvisa processer och institutioner, s k *procedurell* rättvisa, och rättvisa i form av resultat för distribution av kostnader och vinster internationellt, s k *distributiv* rättvisa. Det kan vidare diskuteras om rättvisa bara är ett medel för att uppnå andra, viktigare mål, t ex det övergripande målet i sammanhanget att minska utsläppen av växthusgaser, eller om det därutöver även kan tillmätas egenvärde, oberoende av dess betydelse för andra värden. Säkerligen är en viss grad av upplevd rättvisa en förutsättning för ett vidsträckt deltagande i de internationella förhandlingarna, vilket i sin tur är ett krav för att möta det övergripande målet om utsläppsminskningar. Detta torde vara tillämpligt på alla nivåer; mellan regioner och mellan länder och även inom länder. Länder varierar i fråga om utsläppsnivåer, sårbarhet mot klimatförändringar och kapacitet att vidta åtgärder. Frågan om någots eventuella egenvärde behöver inte nödvändigtvis kräva ett klart svar, då denna typ av teoretisk oenighet sällan behöver innebära oenighet i praktiken (Smart, 1973). Det räcker utmärkt att det har status som medel för att vi ska ta det på allvar.

I själva verket är det nog sällsynt att hitta det slags konsensus rörande den roll som rättvisa spelar i internationella förhandlingar. Nästan som om det har blivit en självklar sanning att rättvisefrågor bör tillmätas yttersta vikt i sammanhanget. Rättvisefrågor kommer alltså med största sannolikhet att spela en nyckelroll i utformningen av juridiskt bindande överenskommelser för utsläppsminskningar av växthusgaser.

Dock har väl ingen internationell överenskommelse av detta slag någonsin grundats på enbart logiska överväganden av rättvisefrågor. Andra faktorer, som grundläggande ekonomiska och politiska strukturer är naturligtvis avgörande. Men den totala antitesen - den cyniska uppfattningen att rättvisefrågor inte spelar någon som helst roll, verkar inte heller korrekt. Problemets globala och tidlösa natur - dess långsiktiga, gränsöverskridande dimension - gör etiska frågor centrala för en lösning som måste ta både effektivitets- och rättviseaspekter i beaktande. Klimatfrågan kan nog, i både betydelse och omfattning, sägas vara unik vad gäller potentiella implikationer och den koordinerade internationella respons problemet kräver. Men internationella institutioner för dessa typer av uppgifter är relativt nya, om än under utveckling (som resultat av bl a den process som förts under FN-konventionen från 1992). Mot denna bakgrund kommer förhoppningsvis fortsatt forskning inom området att kunna klargöra och analysera viktiga frågeställningar. Även om vetenskaplig analys inte kan föreskriva hur politiken ska bedrivas, kan den tydliggöra implikationer av alternativa val och deras etiska grunder, särskilt i fall när dessa står i skarp konflikt med varandra. En intressant iakttagelse som förts fram i den andra huvudrapporten från IPCC (1996), är att av de som har bidragit med sådana analyser av internationella rättvisefrågor, är dock endast ett fåtal professionellt verksamma som akademiker i den disciplin som verkar vara av största direkt relevans i sammanhanget, nämligen moralfilosofi.

Rättviseaspekterna kan sorteras in under de övergripande etiska frågorna om rätt och fel, om vad man bör göra och/eller har rätt att undlåta, vad som är värdefullt i sig o s v. Den policy-orienterade litteraturen söker nog en etiskt neutral utgångsposition. Baserad på en teknokratisk hållning som den är, fokuserar den på medel eller instrument att uppnå givna eller överenskomna mål, som att determinera en universell formel för beslutsfattande. Och om debatten på politisk nivå tidigare handlat om intergenerationella frågor, i synnerhet med tanke på debatten om huruvida motåtgärder mot klimatförändringar över huvud taget skulle kunna berättigas utifrån den vetenskapliga osäkerhet som rådde, kan nog dagens diskussion, med tanke på den förbättrade vetenskapliga kunskapen och den ökade betydelse som försiktighetsprincipen har fått, sägas ha skiftat fokus till intragenerationella överväganden, där frågan om rättvisa bördefördelningar spelar den allt överordnade rollen (D'Evie och Taylor, 1999).

## **1.2 Rättvisa i internationell lag**

Som inledning till en mer specifik diskussion om rättviseaspekter i de internationella klimatförhandlingar kan det vara meningsfullt att nämna några ord om hur andra internationella konventioner, fördrag, tribunaler och accepterad praxis har hanterat frågor om procedur och distributiv rättvisa.

Bland några grundläggande principer kan nämnas den suveräna jämlikheten mellan alla nationer, varje lands beslutanderätt över det egna territoriet samt rätten att fritt välja och utveckla egna politiska, sociala, ekonomiska och kulturella system. Samtidigt har varje nation skyldighet att avstå från ingripande i en annan nations territorium. (IPCC 1996, s. 88)

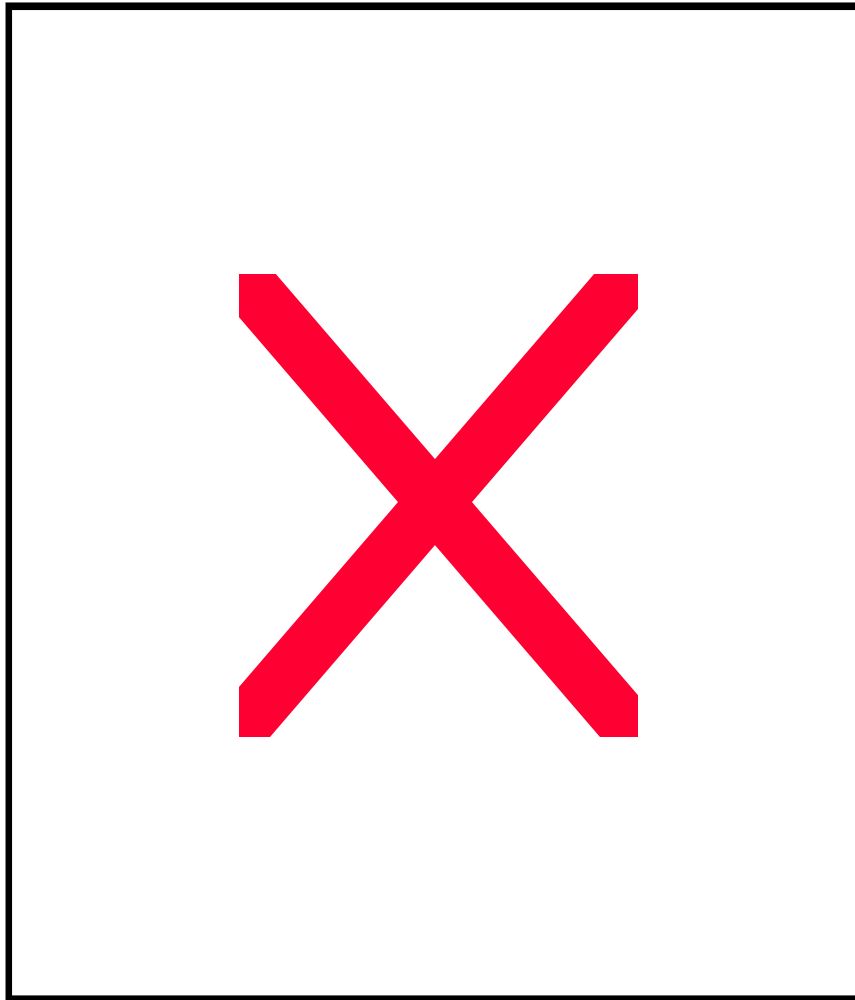
I enlighet med den andra principen i Riodeklarationen från 1992 har stater, ”den suveräna rätten att exploatera sina resurser i enlighet med den egna miljö- och utvecklingspolitiken och ansvaret för att tillse att aktiviteter inom landets domsrättsområde och kontroll inte orsakar skada på andra staters miljö eller på områden utanför nationell kontroll.” (Förenta Nationerna, 1993)

Varje land har alltså rätt att utforma sin egen klimatpolitik. Huruvida denna politik är rättvis vad gäller fördelning av kostnader och fördelar mellan olika regioner, grupper och individer blir således en nationell fråga. Den överordnade fördelningsproceduren av ansvar mellan olika länder vad gäller åtgärder och mekanismer för att genomföra dessa är däremot föremål för generella regler och principer i internationell lagstiftning. De länder som undertecknat konventionen om klimatförändringar har dessutom att ta hänsyn till de specifika rättviseprinciper som nämns i denna. Låt oss nu se vad det kan innebära.

## **1.3 Vad säger FN:s klimatkonvention?**

FN:s ramkonvention om klimatförändringar från 1992 innehåller ett flertal principer med relevans för en diskussion rörande rättvisehänsyn, inklusive tillräckligheten av genomförda åtaganden, utvecklandet av vidare åtaganden, tilldelningar av ansvar samt mekanismer för bördefördelningar på jämlika grunder.

I den första av konventionens huvudprinciper fastslås att ”parterna bör skydda klimatsystemet till nytta för nuvarande och framtida mänskliga generationer, med rättvisa som grund och i enlighet med sina gemensamma men differentierade skyldigheter och respektive kapaciteter” (artikel 3.1). Rättvisehänsyn avspeglas därutöver främst i kravet på att ”industriländerna skall gå före när det gäller att bekämpa klimatförändringar och de oönskade effekterna därav”. Utvecklingsländernas utsläpp har nämligen redan i inledningen till konventionen bedömts som relativt låga och i behov av att fortsätta öka för att möta legitima utvecklingsbehov.



*OECD-ländernas per capita-utsläpp av CO<sub>2</sub>, jämfört med övriga världen*

Vidare får inte ”brist på full vetenskaplig bevisning”, ”vid hot om allvarliga eller oåterkalleliga skador”, ”anföras som skäl för att skjuta upp förebyggande åtgärder”<sup>6</sup>, den s k försiktighetsprincipen.

Under kapitlet om åtaganden nämns olika former av mer specifika hänsynstaganden:

I artikel 4.2 (a) poängteras betydelsen av rättvisa även inom gruppen industriländer genom erkännandet av ”behovet av rättvisa och lämpliga bidrag av var och en av dessa parter till den globala ansträngningen med avseende på detta mål [konventionens ultimata mål att stabilisera koldioxidkoncentrationen].”

Artiklarna 4.3 - 4.5 konkretiserar i-ländernas ansvar mot u-länderna genom krav på överföring av teknologi och finansiella resurser för genomförandet av u-ländernas mer begränsade åtaganden för att bekämpa klimatförändringar. När det gäller att möta kostnaderna för anpassning till de oönskade effekterna av klimatförändringar förbinder sig i-länderna också att assistera u-länder med en högre sårbarhet för dessa förändringar. U-länderna ska också assisteras med miljövänlig teknologi och ”know-how” för att bättre kunna möta sina åtaganden.

Länder som undergår förändring mot marknadsekonomi ska tillåtas en viss grad av flexibilitet i genomförandet av sina åtaganden (artikel 4.6).

---

<sup>6</sup> *Klimatet i förändring – orsaker, effekter, åtgärder*. IPCCs senaste fakta. Naturvårdsverket, 1995, s.17.

I artikel 4.7 erkänns det faktum att effektiviteten av u-ländernas genomförande av åtaganden beror på hur väl i-länderna lyckas med sina, i synnerhet när det gäller de typer av överföringar som nämns i artiklarna 4.3 – 4.5. Konventionen konstaterar också att ”social utveckling och utrotande av fattigdomen är de första och övergripande prioriteringarna för utvecklingsländerna.”

Artikel 4.8 föreskriver hänsynstagande till å ena sidan länder som drabbas av skadliga effekter av klimatförändringar, t ex låglänta öar eller områden särskilt utsatta för naturkatastrofer, och å andra sidan länder som drabbas av åtgärder mot klimatförändringar, t ex nationer i stort beroende av inkomst från produktion eller konsumtion av fossila bränslen.

Artikel 4.9 stadgar att särskilt hänsynstagande ska tas till de allra fattigaste länderna, vad gäller överföring av teknologi och finansiella resurser, medan artikel 4.10 med hänvisning till 4.8 förtydligar att även länder utanför u-landsgruppen ska bli föremål för överväganden vad gäller hänsyn till fossilbränsleberoende, i synnerhet om alternativ i form av andra energisystem är få.

Slutligen innehåller artikel 11.2 krav på att konventionens finansiella mekanism ska ha en ”rättvis och balanserad representation av alla parter inom ett transparent styrelsesystem”. Rättvisa ska här förstås som en form av procedurrell rättvisa med syfte att öka chanserna för distributiv rättvisa, i form av de resultat som kommer ut av förhandlingarna.

Hur stor betydelse ska då tillmätas dessa principer? Vilka konsekvenser kan en tillämpning komma att få i praktiken? För det första torde det stå klart att termen rättvisa, som här används i en rad olika sammanhang, knappast har en enda mening, eftersom innebörden är beroende av de juridiska och faktiska omständigheterna i varje partikulär situation. Enligt Viennakonventionen om lagen om fördrag (1969) måste dessutom principer som de ovan nämnda tolkas utifrån sin respektive konventions ultimata mål: i detta fall ”stabilisering av koncentrationer av växthusgaser vid en nivå som förhindrar farlig mänsklig påverkan på klimatsystemet” (målet formuleras i konventionens andra artikel; exakt hur ”farligt” ska definieras är emellertid en politisk fråga och någon närmare nivå anges inte). På så vis sätter detta ultimata mål gränsen för hur de olika principerna ska förstås och rättvisa uppnås.

Därutöver är det tänkbart att andra principer kan komma i konflikt med de som enbart gäller rättvisehänsyn. Endast en av de fem principerna under artikel 3 har ett explicit rättvisemål. De övriga, förutom försiktighetsprincipen, gäller rätt att främja hållbar utveckling, behovet av att ta särskild hänsyn till specifika omständigheter hos utvecklingsländer och sårbara parter, samt förpliktelsen att främja ett stödjande och öppet internationellt ekonomiskt system.

Vidare kan principerna i sig sägas vara öppna för tolkning, och medvetet vagt formulerade. Applicerade på konkreta sammanhang skulle nog dessa kunna ha viktiga implikationer för uppfyllandet av det ultimata mål som anges i konventionen, men genomförandet av åtagandena i konventionen torde kräva en överenskommelse om 1) signifikansen hos var och en av dessa principer, 2) den relativa vikten av var och en av dessa i en partikulär situation, samt 3) den precisa meningen av de åtaganden som krävs av var och en av dessa.<sup>7</sup>

#### **1.4 Rättvisaspekter på deltagande och tillgång till information**

Diskussioner om s k procedurrell rättvisa rör som namnet antyder former för deltagande och regler för olika typer av procedurer. Konsekventialistisk rättvisa å andra sidan rör bedömningar av resultaten av procedurer eller förhandlingar, kort sagt konsekvenserna av handlingar eller

---

<sup>7</sup> Resonemanget är hämtat från kapitlet om rättvisa och sociala överväganden i IPCC, 1996.

fattade beslut. Det är denna senare form av rättvisa som är det främsta föremålet för den här uppsatsens intresse, men i detta kapitel ska vi säga några ord även om den förra formen.

Betydelsen av procedurell rättvisa har understrukits av många, bl a Oran Young (1990), som hävdar att förhandlingar, eller associerade processer som diskussionerna under klimatkonventionen, samt institutionella strukturer och procedurer skapade genom sådana förhandlingar, ofta kommer upp med destruktiva och suboptimala resultat som följd av misstro eller brist på tillräcklig information. Länder som inte upplever en process som rättvis har stor makt att motarbeta processen. Kostnaden av orättvisor, eller upplevelser av orättvisa, med avseende på deltagande, kan således bli i form av dålig uppslutning till varje resulterande överenskommelse.

Vi kan tänka oss att deltagande i internationella processer kan begränsas på flera sätt, t ex å ena sidan mänskliga och å andra sidan finansiella resurser. Vad gäller det senare fallet kan det helt enkelt handla om att länder saknar möjlighet att skicka mer än några få representanter till de internationella förhandlingarna. Detta kan illustreras med den obalans i numerärt deltagande som kan utläsas av deltagarlistan från den senaste förhandlingsomgången i Buenos Aires i november 1998, då t ex Swaziland skickade en (1) delegat, och USA hade 87 olika specialister närvarande.<sup>8</sup> Orättvisor med avseende på mänskliga resurser är troligtvis svårare att kompensera för kortsiktigt, då dessa är beroende av långsiktiga faktorer som utbildning. Många utvecklingsländer saknar den specialiserade kunskap som krävs för ett effektivt deltagande. Men kanske är det realistiskt att förvänta sig universellt deltaganden i alla aspekter. Kanske leder sådana ambitioner t o m till ett slöseri med knappa mänskliga och finansiella resurser och orättvisor mot länder med mer brådskande prioriteringar. Små länder skulle i viss utsträckning möjligtvis kunna förlita sig på större grannar, som kan föra deras talan. Således krävs antagligen vidsträckt, men inte nödvändigtvis universellt, deltagande (som vi såg nyss skulle det kunna vara opraktiskt och t o m oönskat). Vad som spelar roll är troligtvis garantier för en rättvis balans av intressen och uppfattningar representerade.

I detta sammanhang kan också nämnas u-ländernas ofta återkommande krav på 'rules of procedures' (procedurregler), som t ex officiella förhandlingsdagordningar utan informella möten utanför agendan. Detta mottas ofta med irritation av de större och mer avancerade länderna, som uppfattar detta som onödiga avbrott i processen, men det ska nog ses som ett försök från u-ländernas sida att skydda sig mot mer avancerade länders försök att ta över dagordningen. För acceptabel effektivitet i förhandlingarna krävs här troligen någon form av rättvis kompromiss mellan allsidigt deltagande och tillräckliga framsteg i förhandlingarna.

Flera bedömare anser att olika fristående organisationer, s k NGO:s (Non Governmental Organisations) har bidragit positivt till processen, genom en relativt hög prioritering av internationell rättvisa. På så sätt kan dessa organisationer sägas utgöra en motvikt mot den finansiella och politiska press som existerar i några av de rika länderna mot förändring eller acceptans av internationellt ansvar. Dessa organisationer står också ofta bakom utvecklingsländerna i deras krav på procedurell rättvisa.

Betydelsen av tillräcklig information kan inte heller överbetonas - många dåliga policybeslut kan spåras till detta, och så kan många svårigheter i internationella förhandlingar. Klimatfrågorna är till sin natur komplexa, och känslan av att vissa parter är mer välinformerade än andra kan leda till misstänksamhet. Förhandlingar är svåra nog när varje lands agerande präglas av egenintressen.

---

<sup>8</sup> Deltagarlistan från mötet, officiellt dokument FCCC/CP/1998/INF.8

Ännu svårare torde det vara när stater inte har någon klar uppfattning om vad deras eventuella egenintresse består i. Kostnaden av otillräcklig information är troligtvis en misstänksam och obstruerande hållning som riskerar att förhindra varje framsteg i förhandlingarna.

### 1.5 Uppsatsens struktur och sammanfattning

Uppsatsen diskuterar olika typer av rättviseeöverbägganden i den internationella förhandlingsprocessen om klimatförändringar. Rättvisefrågor involverade i världssamfundets respons mot problemet kan delas in i fyra olika kategorier:

- fördelning av kostnader för anpassning
- fördelning av framtida utsläppskvoter
- fördelning av kostnader för motåtgärder
- upprättande av system för institutionell och procedurell rättvisa

Som framgår ovan, handlar det framförallt om den problematik som alltid uppstår, när en begränsad resurs ska fördelas mellan olika parter. Den typ av fördelningsproblematik som främst kommer att diskuteras gäller de framtida utsläppskvoterna: hur ska dessa, givet den tillåtna begränsning av utsläppen som klimatet antas tåla (den begränsade resursen utgörs alltså i detta fall av utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser), tilldelas de olika länder som skrivit under FN:s klimatkonvention från 1992? Visserligen innehåller klimatkonventionens ultimata målformulering, en ”stabilisering av koncentrationer av växthusgaser vid en nivå som förhindrar farlig mänsklig påverkan på klimatsystemet”, ingen kvantitativ vägledning för vilken begränsningsnivå som ska gälla. Men frågan är nog mer politisk än vetenskaplig och diskussionen om vad som kan anses som ”farligt” faller hursomhelst utanför uppsatsens område. För det mer principiella fördelningsresonemang som förs är det inte nödvändigt att fastställa några exakta kvantitativa begränsningsnivåer för utsläppen.

Författaren söker finna svar på vilka grundprinciper som ska gälla för tilldelning av utsläppskvoter och hur dessa principer ska tillämpas för att etablera konkreta fördelningssystem. Frågan om vilka metoder som ska vara tillåtna för att uppnå utsläppsminskningar (diskussionen om det t ex kan vara rätt för olika länder att ”handla” med utsläppsrättigheter, eller att genomföra energieffektiviseringsprojekt i ett annat land och tillgodoräkna sig utsläppsminskningarna av detta, eller att få räkna med naturliga upptag av t ex koldioxid i växande skog för att möta sina åtaganden) har av utrymmeskäl måst lämnas utanför denna studie.

Inledningsvis kommer ett antal olika rättvisepositioner att presenteras. Utifrån detta kommer olika konkreta förslag på system för tilldelning av utsläppskvoter att föras fram och diskuteras med avseende på respektive förtjänster och nackdelar. Slutligen kommer en värdering av dessa att göras och författaren kommer därefter, utifrån ett praktiskt politiskt perspektiv, att argumentera för en kombination av ett flertal av dessa förslag.

## 2 UTGÅNGSPUNKTER

Det är vanligt att skilja mellan olika former av rättvisa. Den form av rättvisa som främst kommer att diskuteras i den här uppsatsen är den s k distributiva rättvisan, som rör frågor om hur olika resurser eller nyttigheter ska fördelas.

Som utgångspunkt för fortsatta diskussioner om fördelning av utsläppsrätter och kostnader för utsläppsminskningar ska vi först undersöka hur några grundläggande etiska läror kan tjäna som underlag för formuleringar av tillämpade positioner. Dessa kan i sin tur sedan ge grund för mer specifika resonemang och teorier, vilka dock måste lämnas därhän i det här sammanhanget.

Resonemang som förs av förespråkare av olika rättvisepositioner i den internationella debatten om klimatförändringar kan alltså ofta härledas till ett antal huvudprinciper om rättvisa:

### 2.1 Utilitarism

Som den kanske mest sofistikerade och konsekventa etiska grundidéen beskrivs ofta utilitarismen (fr. grek. *utilis* = nytta), eller nyttofilosofin, vars mål är att maximera den totala nyttan, eller att skapa de bästa konsekvenserna. Hur denna nytta eller de bästa konsekvenserna ska definieras finns det olika uppfattningar om. En del menar att det enda som kan tilldelas finalt värde, d v s värde som mål till skillnad från medel, är största möjliga totala balans av lust framför olust, eller lycka framför lidande (hedonistisk utilitarism, fr. grek. *hedone* = lustkänsla, njutning), andra lägger vikten vid att vissa ideal ska förverkligas (ideell utilitarism), ytterligare andra värdesätter att summan av tillgodosedda intressen eller preferenser ska maximeras (preferensutilitarismen). Enligt utilitarismen ska alla berörda parter (vilka utgörs av för hedonisten alla kännande varelser, för den ideelle utilitaristen ännu mer de som äger förmåga att uppskatta vissa ”högre” värden som t ex poesi och matematik samt för preferensutilitaristen alla parter som besitter intressen eller preferenser som kan tillgodoses eller frustreras) tas med i nyttomaximeringskalkylen. Detta gäller alla som berörs av en handlings konsekvenser, nu och i framtiden. Att diskriminera framtida generationer på grundval av avståndet i tid är lika godtyckligt som att diskriminera vissa folkgrupper på grundval av avståndet i rum, d v s båda dessa är moralfilosofiskt irrelevanta (Parfit, 1984). Den utilitaristiska principen ger kriterier för hur man ska bedöma enstaka handlingar, men presenterar ingen beslutsmetod för hur en sådan bedömning bör gå till, annat än att vi bör sträva efter att skapa de bästa konsekvenserna. I detta sammanhang ska vi tolka den utilitaristiska principen som att kostnader och vinster ska fördelas efter målsättningen att uppnå ”största möjliga nytta för största möjliga antal” (Bentham, 1789), vilket torde förutsätta noggranna uppskattningar och jämförelser av olika ’nyttomängder’.

Utilitarismen beskylls ofta för att inte ta hänsyn till rättvisa, individens okränkbarhet, livets helgd och andra värden som många nog skulle vara beredda att tillmäta visst egenvärde. För utilitaristen, låt oss säga en hedonistisk utilitarist som finalt endast värdesätter den upplevda lyckan, eller välfärden, är det ju bara de totala konsekvenserna som räknas, d v s den maximalt uppnådda nyttan. En handling som skadar en viss person kan alltid rättfärdigas med att den åstadkommer en större, och därmed uppvägande, nytta för en annan person. Enligt utilitarismen kan det ibland t ex vara rätt att döma en oskyldig, eller att behandla några få mycket dåligt för att tillfredsställa ett mycket större antal. Tar vi principen om nyttomaximering på allvar måste vi också acceptera att det i vissa situationer kan vara moraliskt försvarbart att öka antalet människor på jorden till dess att var och en lever på en nivå där livet nätt och jämnt är värt att leva, den s k motbjudande slutsatsen (Parfit).

## 2.2 Idéer om jämlikhet

Som skäl mot vad som anses som nyttomaximeringstankens ibland obehagliga resultat förs ofta fram olika idéer om jämlikhet. En jämlik fördelning av bördor och fördelar ges ibland också namnet ”fördelning efter paritet”. Tanken att alla parter ska dela lika på vissa gemensamma resurser, d v s att var och en ska få lika stor andel som någon annan, kan vid ett första påseende förefalla bestickande. Men vi ska snart se att tanken inte är så självklar som den kan verka. En extrem variant av jämlikhet kallas t ex egalitarism och går ut på att jämlikhet har ett absolut egenvärde och ska uppnås till varje pris, också då konsekvenserna blir sämre än de annars kunde ha varit. Så en del av den kritik som skulle kunna riktas mot jämlikhetsprincipen är att denna presenteras som en självklar utgångspunkt varifrån inga avsteg är tillåtna, även om sådana avsteg skulle kunna leda till bättre konsekvenser. Visserligen kan idéer om jämlikhet modifieras med hjälp av t ex John Rawls distributiva rättvisepincip - enligt denna är de avsteg från jämlikhet tillåtna som gynnar den sämst ställda. Men det gäller endast dessa avsteg, och reservationen kan således inte sägas vara heltäckande, då den inte tar någon hänsyn till den näst sämst ställda. Dessutom är det något oklart exakt vem som kan sägas vara ’den sämst ställda’. (Tännsjö, 1998)

Andra förespråkare för jämlikhet har menat att det i själva verket är orimligt att i alla lägen dela lika, då behoven kan vara så olika. Jämlikhetstanken ska i stället ses som en teori om hur olika resurser ska fördelas så att det uppnådda resultatet blir så jämlikt som möjligt. Rawls har t ex argumenterat för ett slags grundläggande nyttigheter (’basic goods’), som alla människor bör få del av. Omsorg om jämlikheten skulle också kunna motiveras med hänvisning till principen om avtagande gränsnytta, d v s att det nog kan upplevas som mer värdefullt av en fattig att få det något bättre, än av en rik att få det ytterligare bättre, särskilt med avseende på materiella resurser. Insatsen gör mer nytta för den fattigare. Men då ska kanske idéer om jämlikhet, som de här har formulerats, inte ses som en egen moralisk kategori, utan uppfattas som att de enbart ger skäl mot nyttomaximering i vissa situationer. Den intressanta frågan blir då: kan det vara ett bra skäl mot fördelning efter nyttomaximering, att den är ojämlig, och i så fall: vilken vikt ska detta tillmätas? (Ett mer utförligt resonemang förs i Tännsjö 1998, s. 167-179)

## 2.3 Rättighetsetik

Möjligtvis kan Rawls teorier om rättvisa ses som en första argumentation för rättigheter som utgångspunkter för moraliska resonemang, i den meningen att han använde dessa för att motivera en jämlik fördelning av grundläggande nyttigheter, gemensamma för alla människor. Dessa behov skulle i så fall kunna utgöra grund för ett slags minimirättigheter för alla individer. Men resonemanget kan förstärkas avsevärt och teorier om rättigheter har framförallt grundats på argument som går ut på att vissa subjekt kan tillerkännas rättigheter i kraft av uppvisning av vissa egenskaper. Detta utgör fundamentet för den rättviseteori som utarbetats av Robert Nozick (1974). Enligt denna teori åtnjuter dessa subjekt, inom en viss sfär (som utgörs av rätten till den egna kroppen, de egna talangerna, kunskaperna och färdigheterna), någon typ av moralisk immunitet, som innebär att ingen annan, inklusive staten, är tillåten att träda in i eller påverka denna sfär, oavsett konsekvenserna av den eventuella överträdelsen, eller underlåtenheten därav. I en samhällelig kontext kan sedan denna privata sfär utvidgas genom förvärv av t ex egendom, (eller som i vårt fall: etablering av utsläppsrättigheter). Den som genom en korrekt procedur har kommit i besittning av någonting ska också få behålla och fritt förfoga över detta, förutsatt att det inte sker genom kränkning av andra personers motsvarande rättigheter. En viktig distinktion för en rättighetsteoretiker är den mellan aktiv och passiv handling. Det är t ex förbjudet att stjäla, men tillåtet att utföra ekonomiska transaktioner som leder till samma resultat. Rättigheter kan också gå i arv genom generationer.

Den kritik som riktades mot jämlikhetstanken ovan är tillämpbar även mot rättighetsetiska resonemang, nämligen att dessa presenteras som självklara utgångspunkter varifrån inga avsteg är

tillåtna, även i de fall sådana avsteg skulle kunna leda till bättre konsekvenser. Det ligger också något motbjudande i tanken om att ett rättvist samhälle enligt denna lära kan komma att kännetecknas av stora skillnader i rättigheter mellan olika grupper. Vissa individer kanske helt faller utanför moralen. Man kan förstås hoppas på att de välbeställda individerna utvecklar ett system för välgörenhet för de som har det sämre ställt, men det är också helt tänkbart att så inte sker. Därutöver är ju kriteriet för de olika rättigheterna, t ex rätten till egendom, att det ursprungliga förvärvet ska ha gått till på ett rättfärdigt sätt, och man kan ju verkligen fråga sig vilken egendom som kan sägas uppfylla det kravet! Om vi dessutom anser att distinktionen mellan aktiv och passiv egendom inte verkar ha någon moralisk relevant betydelse, då konsekvenserna blir de samma, står det än mer klart att en stor del av världens egendom befinner sig i orätta händer.

## **2.4 Kontraktsetik – rättvisa som fri överenskommelse**

Ett annat sätt att se på begreppet rättvisa står att finna i den så kallade kontraktsetiken, eller kontraktualismen. En rättvis lösning är då en som är i överensstämmelse med någon form av kontrakt som människor enats om. Enligt Hobbes *Leviathan* (1651) befinner sig människor i naturtillståndet i avsaknad av några som helst rättigheter, men eftersom alla inser att samarbete innebär ömsesidiga fördelar kan de upprätta restriktioner för hur de får behandla varandra. Moralens ses här som helt beroende av mänskliga föreställningar. Det finns alltså ingen given moral som vi kan finna genom uppenbarelser eller åtminstone moget övervägande.

Man kan förstås tänka sig att kontraktualismen leder fram till ett harmoniskt tillstånd där individer lever i fred och frihet och respekt för varandra. Men, och detta är en viktig invändning, det är också fullt möjligt att vissa individer ingår avtal som tillåter kränkande eller utnyttjande behandling av andra individer som av en eller annan anledning faller utanför kontraktet. Det kan handla om svårt sjuka, handikappade eller andra som kan anses vara en belastning för samhället. I förlängningen lurar kanske tanken att den som inte bidrar med någon direkt nytta inte heller ska få något skydd av den moral som formuleras inom kontraktsetikens ramar. Möjligtvis kan dessa, liksom i fallet med rättighetsläran, klara sig genom välgörenhet – men då blir dessa mindre lyckligt lottade också helt beroende av några bättre bemedlades godtyckliga sinne. Inte heller tar läran någon som alls hänsyn till framtida generationer – de har ju inget att tillföra dagens människor.

## **2.5 Principernas betydelse**

I praktiken, när samhället har att göra en avvägning mellan dessa principer i syfte att uppnå rättvisa, verkar det möjligt att resultatet ibland kan bli en mer eller mindre konsistent kompromiss mellan flera principer. Avvägningen torde också påverkas av egenintressen som inte grundar sig på någon etisk lära överhuvudtaget. Dessa principer är också i vissa fall utvecklade i specifika samhällen, och kanske inte tillämpbara i ett internationellt rättvisesystem. Vad gäller tillämpningen i klimatfrågan kan nog diskussionen också kompliceras av kulturella och samhälleliga antaganden om hur etiken egentligen hänger ihop med miljö- och utvecklingsproblematiken som helhet.

Ändå får nog principerna sägas vara användbara guider och riktlinjer för vad som skulle kunna utgöra mer eller mindre rättvisa beslut. I nästa kapitel ska vi också se hur de allra flesta mer specifika fördelningsteorier kan hänföras till de grundläggande principerna ovan.

### 3 TILLÄMPADE POSITIONER

För att uppnå det ultimata målet att stabilisera världens klimat på en acceptabel nivå, verkar det rimligt att kräva en överenskommelse som accepteras som juridiskt bindande av alla stora aktörer, d v s alla länder med stora utsläpp. Vi kan vidare anta att utsläppskvoter väljs som instrument för att uppnå ekonomiskt effektiva åtgärder. Detta är inte givet, men låt oss för argumentationens skull ändå anta det tills vidare. Det kritiska fördelningsproblemet blir då hur dessa kvoter ska allokteras på ett acceptabelt sätt.

Nu ska vi alltså se hur de grundläggande uppfattningarna i förra stycket kan användas för att formulera olika tillämpade positioner som säger något om hur olika utsläppskvoter konkret skall fördelas.

För det första, verkar det råda allmän konsensus om att tilldelningen bör ske utifrån någon version av Aristoteles proportionella tilldelningsregel (Müller, 1998). Enligt denna, bör

- (i) olika parter tilldelas olika mängder om de skiljer sig från varandra genom någon relevant parameter, och
- (ii) tilldelning ske i proportion till denna parameter.

“Det rätta är då detta, d.v.s det proportionella, medan det orätta utgör en avvikelse från det som är proportionellt.” (Aristoteles 1988, s. 133)

För det andra blir då frågan vilka parametrar som kan anses som moraliskt acceptabla.

De förslag som nu kommer att diskuteras utgår från en fördelning av utsläppskvoter utan finansiella överföringsmekanismer. Det finns också idéer om hur kostnader för justeringar och minskningar ska fördelas med hjälp av 1) internationella överföringar genom konventionen och 2) marknadsmekanismer som handel med utsläpp, projekt för utsläppsminskningar i andra länder samt biståndsprojekt för minskningar. Men låt oss lämna dessa därhän i det här sammanhanget.

#### 3.1 Fördelning efter per capita

Enligt denna fördelningsteori mottar alla parter årligen tillstånd i proportion till sina populationer, räknat från ett visst basår. Förslaget rättfärdigas på egalitära grunder: Rawls idéer om grundläggande nyttigheter eller jämlika individuella rättigheter för en allmän tillgång, här atmosfären som mottagare av antropogena utsläpp. Stöd för idéer i denna riktning finns i klimatkonventionen, som erkänner utsläppen i utvecklingsländerna som relativt låga och i behov av att växa ytterligare, även om konventionen inte explicit föreskriver lika per capita-rätter.

Problemet med per capita-förslaget är att ingen hänsyn tas till historisk, nuvarande eller framtida överlevnad. En annan kritik går ut på att per capita-förslaget misslyckas med att ta hänsyn till andra uppfattningar om rättvisa, t ex idéer om rättvisa marginalkostnader för genomförande av utsläppsminskningar. En acceptans av per-capita-förslaget implicerar enorma bördor på länderna, vilket de knappast kommer att gå med på, åtminstone inte kortsiktigt. Ett möjligt problem med tilldelning efter population är också att det skulle kunna stimulera till ökad populationstillväxt.

#### 3.2 Förorenaren betalar och historiskt ansvar

Detta förslag grundas på en princip som fastslogs på världsmiljökonferensen i Stockholm 1972, nämligen principen om att förorenaren betalar ("Polluter Pays Principle"), d v s att den som står

för en förorening också ska betala för konsekvenserna av den. Eventuellt kan förslaget också inbegripa historiskt ansvar för tidigare utsläpp. Detta förslag, som kan sägas vara en utvidgning av jämlikhetstanken, säger att tilldelningen av utsläppskvoter bör påverkas av mönster för tidigare utsläpp, och historiskt ackumulerade bidrag till klimatförändringar. Förespråkare talar ofta om en ”naturlig skuld” (Agarwal och Narain, 1991). Omsatt i praktiken torde förslaget vara förenat med stora beräkningsosäkerheter, vilket i och för sig inte behöver tala mot dess hållbarhet. En annan kritik går ut på att förslaget är abstrakt, alltför miljöcentrerat, misslyckas med att ”erkänna människors personliga ansvar gentemot varandra” och att det inte relaterar till rättvisa mellan människor (Ghosh, 1993). Ytterligare motargument mot teorin har förts fram av Young (1990) och Grubb m. fl. (1992) som ifrågasatt att nuvarande generationer skulle få betala, enbart med hänvisning till sin geografiska placering, för aktiviteter av tidigare generationer i samma land. För det första, kan det ha varit svårt för tidigare generationer att veta något om de egna handlingarnas konsekvenser. För det andra, kan det med hänvisning till gränsförändringar sägas vara oklart vem som gynnas av aktiviteterna. Fördelar av konsekvenserna kan också ha spridits utanför landets gränser. Tanken om historisk rättvisa har ändå försvarats av Smith m. fl. (1993): om vi kräver av nuvarande generationer att ta ansvar för framtiden, vilket vi faktiskt gör, kan väl denna s k intergenerationella rättvisa utsträckas till att gälla även generationer bakåt i tiden.

### **3.3 Fördelning utifrån jämförbara bördor**

Om tanken om per capita-fördelning kan verka som en rimlig idé i ett mer långsiktigt perspektiv, har utifrån dagens läge framförallt i-länderna i stället argumenterat för en rättvis fördelning inte av utsläppskvoter, utan av utsläppsminskningar, en slags idé om ”jämförbara bördor”, tanken om att varje deltagare bör axla en ”jämförbar” börda baserad på den egna situationen. Argumentet är att det skulle vara orättvist att i morgon införa lika per capita utsläppsrättigheter, eftersom det skulle innebära stora kostnader för de som släpper ut mycket och stora vinster för de som släpper ut lite. Tilldelningen av utsläppskvoter ska drabba alla länder lika hårt, länderna ska ”dela ansträngningar lika” t ex i form av en fixerad proportion av GNP, Gross National Product (Burtraw och Toman, 1992).

### **3.4 Fördelning efter betalningsvillighet**

Denna position har sin grund i principen om rättvisa som fri överenskommelse. Förslaget går ut på att använda ett instrument som ”betalningsvillighet”, d v s vad länder är – eller borde vara - villiga att betala, givet den potentiella skada de åsamkas av klimatförändringar (eller åsamkar genom bidrag till klimatförändringar). Detta reflekterar i så fall den välfärdsekonomiska principen att fördelar bör påverka fördelning av bördor. En viktig precisering av principen har nämnts av Dorfman (1991), som påpekat att betalningsvilligheten inte ska baseras på ett lands värdering av en given minskning av de egna utsläppen, utan på landets värdering av världsomfattande minskningar. Detta kan anknytas till Kants kategoriska imperativ om att välja den handling, vilken man skulle vilja se som allmän lag. En svårighet med positionen är dagens svårigheter att förutse de regionala effekterna av klimatförändringar, och därmed svårigheterna att uppskatta konsekvenserna för den egna regionen (dessa kan då underskattas), samtidigt som kostnaderna för åtgärder mot klimatförändringar överskattas.

### **3.5 Fördelning utifrån status quo**

Denna fördelningsmodell är den enda som inte prima facie ålägger industriländerna stora bördor. Positionen knyter an till principen om ”lika bördor” i förra stycket, men grundas framförallt på den rättighetsetiska principen i förra kapitlet. Enligt bl a Young och Wolf (1992) skulle en sådan modell gå ut på att alla parter årligen mottar tillstånd i proportion till sina utsläpp räknat från ett visst basår. Det skulle inte bara hålla i-länderna ansvarlösa, utan även implicera att nuvarande användare av utsläpp av växthusgaser skulle ha etablerat någon slags ”common law”-rättighet att utnyttja atmosfären (baserad på tidigare och nuvarande utsläppsnivåer). En sådan idé har med

kraft avvisats av Ghosh (1993) som menat att 'föroreningsrättigheter' aldrig kan sanktioneras på ett sådant sätt. Men vi ska komma ihåg att status quo-positionen inte prima facie behöver vara oetisk, eftersom det som fördelas inte utgörs av 'föroreningsrättigheter'. Givet vissa begränsningsnivåer verkar det inte vara moraliskt fel att släppa ut inom dessa gränser. Antropogena utsläpp av växthusgaser kan då definieras som föroreningar endast när de når över en accepterad maxnivå, låt oss kalla den  $T_{max}$ .<sup>9</sup> Argumentet för status quo lyder då som följer:

- (i) det är ett faktum att historiska, antropogena utsläpp har varit en biprodukt av västandsskapande processer
- (ii) var och en är berättigad till en del av det skapade välståndet i proportion till sitt bidrag till den västandsgenererande processen
- (iii) överföring av dessa rättigheter är moraliskt legitim, det är ej moraliskt fel att föra dem vidare, ej heller att acceptera dem<sup>10</sup>

Det verkar som om proportionell status quo-tilldelning skulle kränka alla de mer generella principerna ovan. Även om det i den internationella debatten om utsläppsrättigheter kan vara svårt att hitta aktiva förespråkare för positionen, kan den ofta tjäna som utgångspunkt för pragmatiskt eller spelteoretiskt inriktade analytiker som hävdar att detta är den form av tilldelning som skulle uppstå i avsaknad av ett avtal. Det bör också nämnas att status quo här inte är ett statistiskt koncept, utan kan referera till olika, av parterna överenskomna, baslinjer. Således kan positionen tillåta tillväxt även för utvecklingsländer (IPCC 1996, s. 107).

### 3.6 Den utilitaristiska formuleringen

Som vi såg i förra kapitlet presenterar den utilitaristiska principen ingen given beslutsmetod som vi kan använda oss av i sammanhanget. Riktighetskriteriet som ska användas torde emellertid föreskriva en maximering av summan av nytta över alla länder, så att resultatet av alla fördelningar blir den högsta möjliga aggregerade världsnytan. Vad innebär då detta? Det utilitaristiska svaret, utifrån ett välfärdsekonomiskt perspektiv, blir antagligen följande: givet att marginalkostnader för minskningar troligtvis skulle kunna variera mellan länder, måste de mest eftersträfvansvärda lösningarna bli de minst kostsamma, vilka de än är (Chichilnisky och Heal, 1994). Men som vi har sett tidigare verkar olika former av rättviseaspekter kunna tilldelas åtminstone ett instrumentellt värde, och det är tillräckligt för att en utilitarist ska inkludera även dessa i nyttomaximeringskalkylen.

Detta ställer oss inför problemet om det överhuvudtaget är möjligt att utföra en sådan övergripande kalkyl. Arrow (1951) menar att det generellt inte är möjligt att "objektivt" härleda en socialt önskvärd fördelning utifrån individuella preferenser. Vad gäller konceptet om hållbar utveckling som det formuleras i Riodeklarationen från 1992, är den centrala idén att nuvarande generationer inte bör åstadkomma förändringar som reducerar möjligheterna för framtida generationer att uppnå jämförbart välstånd. Principen nämns explicit i klimatkonventionen, artikel 3.5. Men trots den spridning begreppet har fått, råder nog ännu ingen generell konsensus om den exakta meningen i uttrycket.

Att jämföra nytta mellan olika länder torde innefatta avsevärda svårigheter. GNP-måttet undviker dessa svårigheter genom att fokusera på ett lands totala uppmätta konsumtion och innehåller inte heller några anspråk på att beskriva välfärd. Men ändå används måttet i mycket stor utsträckning. En mer rättvisande kalkyl bör därför antagligen innehålla en balans mellan GNP och olika institutioner och processer som erbjuder socialt skydd, även om detta verkar innebära många

---

<sup>9</sup>  $T_{max}$  ska här inte tolkas som summan av dagens utsläpp, den acceptabla maxnivån för utsläpp kan ju, och är sannolikt, mycket lägre än globala status quo-utsläpp.

<sup>10</sup> Argumentationen framförs i Müller, 1998.

praktiska problem. Även på detta område ligger det nog nära till hands att förvänta sig stor oenighet, när åsikter varierar mellan att alla länder bör handla som om de värderar alla länder lika, till att inga länder kan bära ansvar för andras välfärd. Internationella förhandlingar kanske kan sägas handla om att försöka uppnå en kompromiss mellan dessa åsikter (IPCC 1996, s. 87).

### 3.7 Övriga förslag

Utöver de mer utarbetade positionerna ovan har ytterligare andra mer eller mindre seriösa förslag på parametrar förts fram i debatten, t ex

- per capita-välfärd (Australien)
- per capita-Gross Development Product (Polen)
- utsläppsintensitet av GDP (Norge)
- andel förnyelsebar energi (Island)
- landarea (Ryssland)

Alla utom de två sista parametrarna kan och har i debatten argumenterats för som grunder för rättvisa. Givet den geografiska storleken av Ryssland, respektive det faktum att det isländska energisystemet huvudsakligen bygger på hydroelektrisk och geotermisk energi, ligger det nära till hands att spekulera över bakgrunden till dessa förslag; nämligen att positionen har utarbetats i favör för det egna landet. Men detta är i sig förstås inget skäl till varför dessa geografiska och geologiska attribut inte skulle räknas. Det faktum att ett förslag gynnar den egna parten medför ju inte att det är irrelevant ur moralisk synpunkt. I stället blir det helt enkelt fråga om tur eller otur. Så anledningen till att t ex det ryska förslaget inte tagits på allvar kanske helt enkelt visar att rättvisa spelar en icke oansenlig roll när det gäller valet mellan olika fördelningsförslag.

## 4 KOMPROMISSER OCH SLUTSATSER

Vi har sett att flera olika positioner konkurrerar med varandra när det gäller att definiera vad som kan anses som en rättvis fördelning av utsläppskvoter av växthusgaser. I situationer där flera olika moraliska positioner kan rättfärdigas, verkar chanserna små att finna en lösning som alla relevanta parter kan anse som *fullständigt* rättvis. Ett sätt att undvika sammanbrott i förhandlingarna skulle kunna vara att finna en lösning som kan anses som *tillräckligt* rättvis för att accepteras och föredras framför ett totalt nederlag. Kanske är det möjligt att kombinera olika kriterier och formulera olika typer av kompromissförslag?

Tankar i denna riktning har förts fram av bl a Wirth och Lashof (1990): en jämlik blandning av population och GDP, samt Cline (1992): en avvägning mellan population, GNP och nuvarande utsläppsnivåer. Grubb och Sebenius (1992), med stöd av Shue (1993) och Welsch (1993) har föreslagit en tilldelningsmodell som kopplar samman egalitära och status quo/jämförbara bördorprinciper genom att kombinera populations- och nuvarande utsläppsfaktorer. Författarna specificerar inte viktningen av dessa komponenter, men argumenterar för en ökning av populationsfaktorns tyngd, i riktning mot en renare per capita-tilldelning.

Müller (1998) presenterar en praktisk metod för att utveckla kompromisslösningar, baserad på något han kallar 'sammansatta förslag' ('mixed proposals'): viktade aritmetiska medelvärden över de fördelningsförslag som parterna för fram som rättvisa lösningar. Varje part rankar alla förslag efter preferens och den totala sociala önskvärdheten av varje förslag reflekteras av den genomsnittliga 'preferenspoängen' ('preference score indices').

I verkligheten kommer troligtvis utformningen av lämpliga och rättvisa kriterier involvera en förhandlad och vidareutvecklad kompromiss även av de sammansatta förslag som presenteras ovan.

D'Evie och Taylor (1999) skriver om utmaningen att utveckla en strategi som är både rättvis och effektiv när det gäller att uppnå det övergripande målet om att stabilisera halterna av växthusgaser i atmosfären, och nämner som en möjlighet att tillåta u-länderna att växa i enlighet med prognoserna, eller Business As Usual (BAU), så länge som utsläppen är lägre än en måltröskel, som förväntas nå runt 2057. Författarna poängterar emellertid att innan ett sådant ramverk kan etableras måste konsensus uppnås i två fundamentala frågor: i) hur rättvisbegreppet ska tolkas; och ii) vid vilken bindande nivå stabiliseringsmålet för koldioxid ska fastställas. Vidare menar D'Evie och Taylor att det nu måste vara upp till varje land att överväga och klargöra sin etiska position med avseende på både intergenerationella och intragenerationella förpliktelser.

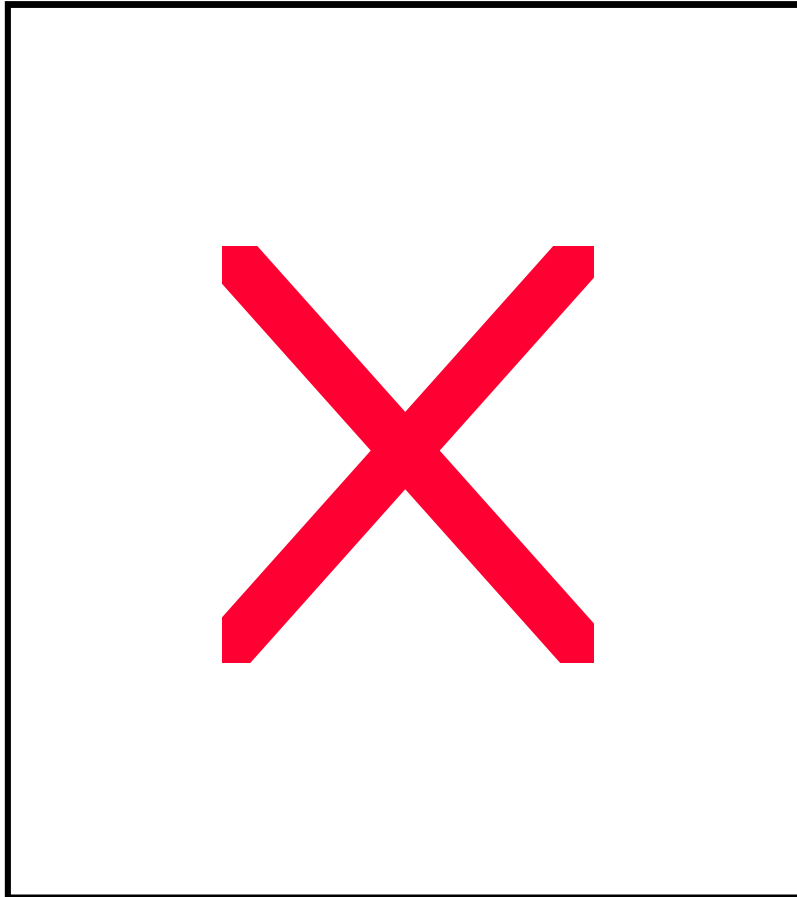
I ett långsiktigt perspektiv, ju mer länderna konvergerar mot varandra med avseende på utsläppsnivåer, kommer det antagligen att bli allt svårare att välja mellan olika etiska system för tilldelning av utsläppskvoter. Men kortsiktigt är den övergripande ansvarsfrågan given, eller som den har formulerats av Shue (1992):

”Även i en nödsituation pantsätter man juvelerna innan man säljer filtarna...vad än rättvisan kräver, tillåter den inte att fattiga nationer tvingas sälja sina filtar [och således kompromissa med sina utvecklingsstrategier] för att de rika nationerna ska kunna behålla sina juveler [fortsätta med sin ohållbara livsstil] ”.

Klimatkonventionen är också, som vi såg i kapitel 1, tydlig i sitt krav på att industriländerna måste gå före med att bekämpa klimatförändringarna och de oönskade effekterna därav. Vidare erkänns utvecklingsländernas åtaganden bero av i-ländernas förmåga att uppfylla sina åtaganden om

finansiella och teknologiska överföringar. Hur ska då ansträngningarna delas inom gruppen industriländer? Det står klart att marginalkostnader för åtgärder kan variera signifikant mellan olika länder. Redan har t ex Europeiska Unionen, som enligt Kyotoprotokollet ska minska med 8% under 2008 och 2012 (från 1990 års nivå), utvecklat en intern bördefördelningsregim, den så kallade "EU-bubblan", som tillåter stora skillnader i åtaganden mellan de olika medlemsländerna. Frågan om bördefördelningsystem inom i-länderna kommer med all säkerhet att bli ett hett ämne i de framtida internationella förhandlingarna.

Och under tiden...



© Lawrence Moore

# REFERENSER

Agarwal, A. och Narain, S. (1991). *Global warming in an unequal world*. Centre for Science and Environment, New Delhi.

Agarwal, A. och Narain, S. (1995). "Global warming in an unequal world: A Case of Environmental Colonialism". I *Green Planet Blues*, red. K.Conca, M. Laberty och G. Dabelko. Boulder: Westview Press.

Alfsen, K.H. (1997). *Possible Criteria for Differentiated Commitments: Fair or Feasible?* Cicero Working paper 1997:7. University of Oslo.

Aristoteles. (1988, nytryck från 1967). *Den nichomachiska etiken*. Daidalos, Göteborg.

Arrow, K. J. (1951). "Alternative approaches to the theory of choice in risk-taking situations". I *Econometrica*, vol. 19, s. 404-437.

Bentham, J. (1789). *Introduction to the Principles of Morals and Legislation*.

Burtraw, D. och Toman, M. A. (1992). "Equity and international agreements for CO<sub>2</sub> constraint". I *Journal of Energy Engineering*, vol. 118 (2), s. 122-135.

Chichilnisky, G. och Heal, G. (1994). "Who should abate carbon emissions? An international viewpoint". I *Economic Letters*, vol. 44, s. 443-449.

Cline, W. R. (1992). *The economics of global warming*. Institute for International Economics, Washington, D.C.

D'Evie, F. och Taylor, J. (1999) "Greenhouse Gas Emission Abatement: Equitable Burden Sharing". *Ambio*, vol. 26, nr.2/99, s. 148-151.

Dorfman, R. (1991.) *Protecting the transnational commons*, Harvard University.

Funke, C. (1998). "Världens länder köpslår om klimatet – framtiden förlorare på FN-mötet i Buenos Aires". I *Fältbiologen* nr 1/99.

Funke, C. och Ivarsson, M. (1999). *Spelet går vidare - en rapport från klimatkonferensen i Buenos Aires, Argentina*. Göteborgs universitet.

Förenta Nationerna. (1993). *Earth Summit, Agenda 21, The United Nations programme of action from Rio: The final text of agreements negotiated by governments at the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)*, 3-14 June 1992, Rio de Janeiro, Brazil. United Nations, New York.

Ghosh, P. (1993). "Structuring the equity issue in climate change". I *The Climate Change Agenda: an Indian perspective*, A. N. Achanta (red.). Tata Energy Research Institute, New Delhi.

Grubb, M.J., Magalhaes, A. och Subak, S. (1992). "Sharing the burden". I *Confronting Climate Change: Risks, implications, and responses*, I. M. Mintzer (red.), s. 305-322. Cambridge University Press, Cambridge.

Grubb, M.J. och Sebenius, J. (1992). "Participation, allocation, and adaptability in international tradeable emission permit systems for greenhouse gas control". I *Climate Change: Designing a tradeable permit system*. OECD, Paris.

Hobbes, Thomas. (1651). *Leviathan*.

IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change, (1996). *Climate Change 1995: Economic and Social Dimensions of Climate Change*, IPCC Working Group III. Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Müller, B. (1998). *Justice in Global Warming Negotiations: How to Obtain a Procedurally Fair Compromise*. Oxford Institute for Energy Studies, Oxford.

Munthe, C. (1997). *Etiska aspekter på jordbruk, Jordbruksverkets rapport 1997:14*. Statens jordbruksverk, Jönköping.

Naturvårdsverket. (1996). *Klimatet i förändring – orsaker, effekter, åtgärder. IPCCs senaste fakta*. Naturvårdsverkets förlag, Stockholm.

Nozick, R. (1974). *Anarchy, State and Utopia*. Blackwell, Oxford.

Parfit, D. (1984). *Reasons and Persons*. Oxford University Press, Oxford.

Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Oxford University Press, Oxford.

Rawls, J. (1989). "Rättvis fördelning". I *Idéer om rättvisa. Volym 1 i Tidens idéserie*. Tidens Förlag, Stockholm.

Ringius, L., Torvanger, A. och Holtsmark, B. (1998). *Can multicriteria rules fairly distribute climate burdens? OECD results from three burden sharing rules*. Cicero Working Paper 1998:6. University of Oslo.

Senate Resolution 98, 18 juni 1997, utdrag från *Congressional Record*. I Global Change (Electronic Edition), maj 1997. Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security, Washington, D. C. (<http://www.globalchange.org/moderall/97sep24d.htm>)

Shue, H. (1992). "The unavoidability of justice". I *The international politics of the environment: Actors, interests and institutions*, red. A. Hurrell och B. Kingsbury, s. 373-397. Clarendon Press, Oxford.

Shue, H. (1993). "Subsistence emissions and luxury emissions". I *Law and Policy*, vol. 15 (1), s. 39-59.

Smart, J. J. C. (1973). "An outline of a system of utilitarian ethics". I *Utilitarianism: For and Against*. Cambridge University Press, Cambridge.

Smith, K. R., Swisher, J. och Ahuja, D. (1993). *Who pays to solve the problem and how much?* Working paper no. 1991-22, World Bank Environment Department.

Tännsjö, T. (1998). *Värdetik*. Thales, Stockholm.

Vienna Convention of the Law of Treaties. (1969). *ILM*, vol. 8, s. 679.

Welsch, H. (1993). "A CO<sub>2</sub> agreement proposal with flexible quotas". I *Energy Policy*, vol. 21 (7), s. 748-756.

Wirth, D. A. och Lashof, D. A. (1990). *Ambio*, vol. 19, s. 305-310.

Young, O. (1990). "Global environmental change and international governance", *Millennium*, vol. 19.

Young, H. P. och Wolf, A. (1992). "Global warming negotiations: Does fairness count?" I *The Brookings Review* 10 (2).

## LÄSTIPS PÅ SVENSKA

*Om 50 år - klimatet, politiken och framtiden. En rapport från Klimatdelegationen.*  
Naturvårdsverkets rapport 4908-9 (1998)

*Jorden vi värmdes. Människan, klimatet och framtiden*  
Naturskyddsföreningens årsbok 1997, Red. Mats och Åsa Ottosson

# KLIMATFRÅGAN PÅ INTERNET

Att på detta begränsade utrymme nämna mer än ett fåtal av alla de myndigheter, institut, organisationer etc som alla sysslar med olika aspekter av klimatfrågan låter sig naturligtvis inte göras. Men här följer i alla fall ett litet urval av några informationsresurser som jag själv haft stor nytta av under arbetet med att följa de internationella klimatförhandlingarna och den internationella och svenska debatten inom området.

## Officiell information från FN:

- Klimatkonventionens kansli: <http://www.unfccc.de/>
- Information Unit for Conventions, UNEP: <http://www.unep.ch/iuc/>

## Forskning:

- IPCC, FN:s klimatforskningspanel: <http://www.ipcc.ch/>
- CICERO - Center for International Climate and Environmental Research, Oslo: <http://www.cicero.uio.no/>
- Hadley Centre for Climate Prediction and Research: <http://www.metu.govt.uk/sec5/sec5pg1.html>
- The Climatic Research Unit, University of East Anglia, Norwich: <http://www.cru.uea.ac.uk/>

## Diverse institut:

- Weathervane, ett digitalt forum om global klimatpolicy: <http://www.weathervane.rff.org/>
- Tiempo Climate Cyberlibrary – klimatförändringar och tredje världen: <http://www.cru.uea.ac.uk/tiempo/>
- Royal Institute of International Affairs, London: <http://www.riia.org/Research/eep/cepbp.html>
- Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy: <http://www.wupperinst.org/>

## Miljöorganisationer:

- Fältbiologerna: <http://www.faltbiologerna.se/international/klimat/intro.htm>
- Naturskyddsföreningen: <http://www.snf.se/verksamhet/agenda21/vaxthus.htm>
- Greenpeace: <http://www.greenpeace.se/9camp/1climat/index91.htm>
- Greenpeace International: <http://www.greenpeace.org/~climate/>
- Miljöförbundet Jordens Vänner: <http://www.mjv.se/klimat/klimat.html>
- Friends of the Earth: <http://www.foe.co.uk/climatechange/>
- Internationella Försurningssekretariatet: <http://www.acidrain.org/>
- Climate Action Network: <http://www.climatenetwork.org/>
- WWF (World Wide Fund for Nature): <http://www.panda.org/climate/climate.htm>
- The Centre for Science and Environment, New Delhi: <http://www.oneworld.org/cse/html/cmp/cmp33.htm>
- Environmental Defense Fund: <http://www.enviroweb.org/edf/index.html>

## Industri och näringsliv:

- Industriförbundet: <http://www.industriforbundet.se/>
- World Resources Institute: <http://www.wri.org/cpi/>
- Global Climate Coalition: <http://www.globalclimate.org/>
- The Science & Environmental Policy Project: <http://www.sepp.org/>

## E-postlistor:

*CLIMATE-L*: officiell informationslista från klimatkonventionens sekretariat. Modererad. Som relevant information räknas nyheter, rapporter från genomförda aktiviteter och information inför framtida arrangemang relaterade till arbetet med konventionen, kopior av muntliga framföranden från konferenser och seminarier, länkar till dokument och positionspapper, tips på nyttkomna böcker, rapporter och andra publikationer etc. Prenumerera? Fyll i formuläret för CLIMATE-L på <http://www.iisd.ca/linkages/climate/climate.html>

## Nyhetsbrev:

*Earth Negotiations Bulletin & Linkages Journal om klimat*

Nyhetsbrev med officiellt stöd från klimatkonventionens sekretariat. Texter och bilder. Publiceras av International Institute for Sustainable Development (IISD). Arkiverade rapporter på <http://www.iisd.ca/linkages/climate/climate.html>

*Eco - The Climate Action Network Newsletter*

Miljörelsens kritiska nyhetsbrev med texter och bilder som publiceras under varje FN-möte under klimatkonventionen. Arkiverade rapporter på <http://www.igc.org/climate/Eco.html>

*Cicerone*

Nyheter från klimat- och miljöforskning samt från den politiska arenan. Publiceras av institutet Cicero, Oslo universitet. Rapporter från viktiga internationella möten och konferenser, artiklar om utvecklingen i internationella fora. Prenumerera - gratis? Fyll i formuläret på <http://www.cicero.uio.no/cgi-bin/order/cicerone.cgi>

*Global change Electronic Edition*

Om klimatförändringar och ozonnedbrytning. Ges ut av Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security: <http://www.globalchange.org/>