

PM 2007:001

USA – mot en förändrad klimatpolitik

Karin Widegren

USA – mot en förändrad klimatpolitik

Karin Widegren

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon 063 16 66 00
Telefax 063 16 66 01
E-post info@itps.se
www.itps.se

För ytterligare information kontakta Karin Widegren
Telefon +1 202 536 15 87
E-post karin.widegren@itps.se

Innehåll

1	Sammanfattning	5
2	Bakgrund	6
3	Den nuvarande administrationens klimatpolitik	7
	3.1 Advanced Energy Initiative	7
	3.2 Twenty in Ten	8
	3.3 Presidentens klimatutspel inför G8 mötet i juni 2007	8
4	Opinionssvängning i klimatfrågan	10
5	Drivkrafter för en förändrad klimatpolitik	12
6	Klimatinitiativ i Kongressen	13
	6.1 Utformning av olika förslag om ett nationellt handelssystem för växthusgaser	13
	6.2 Övriga förslag och diskussioner i Kongressen	15
7	Några exempel på andra initiativ	17
8	Synen på EU, Kyotoprotokollet och det internationella klimatarbetet	18
9	Referenser	19

1 Sammanfattning

Huvudingredienserna i USA:s klimatstrategi har legat fast sedan 2001. Denna strategi bygger på frivillighet och långsiktiga insatser inom forskning och teknikutveckling. Vissa förskjutningar i prioriteringar och ambitionsnivåer har dock skett under de senaste åren. Försörjningstrygghet och minskat beroende av importerad olja har fått ökad prioritet och administrationen har också sedan början av 2007 offentligt erkänt klimatproblemet som en realitet och en ”allvarlig utmaning”.

Under det senaste året har oppositionen mot administrationens klimatstrategi vuxit, såväl inom den politiska sfären som inom industrin, och allt fler efterfrågar en mer handlingskraftig klimatpolitik som också inkluderar någon form av obligatoriska marknadsbaserade styrmedel. Pådrivande i detta arbete är sedan valsegern hösten 2006 den demokratiska majoriteten i Kongressen. Det finns också ett växande engagemang för konkreta klimatåtgärder på det regional, lokala och individuella planet. De viktigaste drivkrafterna i USA för en förändrad klimatpolitik kan sammanfattas i följande punkter

- Stark svängning i allmänna opinionen till förmån för en aktiv klimatpolitik
- Önskan om att återupprätta USA:s internationella inflytande i klimatarbetet
- Försörjningstrygghet och säkerhetspolitiska aspekter
- Industrins önskan om förutsägbara spelregler för långsiktiga investeringsbeslut
- Krav på harmonisering mellan klimatpolitiska initiativ, regelverk och stödsystem på delstatsnivå

Ett stort antal klimatpolitiska förslag är för närvarande under behandling i Kongressen och de viktigaste av dessa förslag redovisas översiktligt i rapporten. Förhoppningar finns att en överenskommelse i Kongressen om en ny lagstiftning för utsläppshandel av växthusgaser skall kunna uppnås före presidentvalet 2008. Hindren för att detta mål skall kunna uppnås skall dock inte underskattas. Det nyvaknade intresset för klimatfrågan innebär dock inte att Kyotoprotokollet och Europas klimatpolitik ses som en förebild. Det är fler än den nuvarande administrationen som betraktar Kyotoavtalet som en återvändsgränd och som framhåller att en klimatregim efter 2012 måste ha helt andra utgångspunkter än Kyotoprotokollet.

2 Bakgrund

Trots att USA har valt att inte ratificera Kyotoprotokollet utan i stället driva en egen klimatstrategi som ligger långt från Sveriges och EU:s ambitioner kommer USA i kraft av sin dominans att spela en nyckelroll i de framtida förhandlingarna om en internationell klimatöverenskommelse för perioden efter år 2012. Att öka förståelsen för hur USA:s position i klimatfrågan kan förväntas utvecklas är därför en viktig del av förberedelserna inför Sveriges ordförandeskap i EU hösten 2009, eftersom förhandlingarna om en klimatregim efter 2012 då kommer att vara inne i ett avgörande skede. Fördjupade kunskaper om bakgrunden till USA:s klimatpolitiska förhandlingsposition och olika gruppers förhållningssätt till olika typer av klimatåtgärder är ett viktigt led i strävan efter att finna möjliga lösningar, som kan få en bred internationell anslutning.

Den långsiktiga konkurrenskraften för Sveriges basnäringar påverkas också i betydande grad av om obligatoriska klimatåtaganden på sikt införs i för Sverige viktiga konkurrentländer utanför EU och hur dessa åtaganden i sådana fall utformas. Att följa och analysera betydelsen av olika klimatpolitiska initiativ och utvecklingstrender i viktiga konkurrentländer som USA har därför en stor tillväxtpolitisk relevans.

Syftet med denna PM är att ge en ökad förståelse för drivkrafterna bakom den klimatpolitiska debatten i USA och vilka federala initiativ som dessa drivkrafter kan tänkas leda till under de närmaste åren. Fokus i rapporten ligger på den pågående diskussionen och lagstiftningsprocessen i Kongressen och den nuvarande administrationens förhållningssätt. Därutöver behandlas översiktligt vissa andra betydelsefulla initiativ, bland annat inom industrin, liksom den förändrade attityden hos allmänheten som kunnat registreras under det senaste året. I kommande delrapporter kommer en mer utförlig analys av industrins och andra organisationers agerande att genomföras, liksom en redogörelse för de klimatpolitiska initiativ som pågår på delstatlig nivå.

3 Den nuvarande administrationens klimatpolitik

Kyotoförhandlingarna 1997 i Japan resulterade för USA:s del i ett mål för utsläppsminskningarna i snitt under perioden 2008–2012 på 7 procent jämfört med 1990 års nivå. Detta kan jämföras med EU:s motsvarande mål på 8 procent. Tidigare samma år röstades enhälligt en resolution igenom i senaten som slog fast att USA inte skulle ratificera något klimatavtal, som innebar allt för stora kostnader för USA och där inte utvecklingsländerna skulle delta på ett ”meningsfullt sätt”.

USA säger sig eftersträva att nå samma klimatpolitiska mål som de länder som ratificerat Kyotoprotokollet och menar att det endast är strategin som är annorlunda. Strategin omfattar mål för minskningen av utsläpp av växthusgaser, men målet relateras istället till den ekonomiska tillväxten, så kallade intensitetsbaserade mål. Detta innebär att USA har som mål att till år 2012 minska utsläppen av växthusgaser med 18 procent i förhållande till BNP och utsläppsnivån år 2002. Hur stor den faktiska reduktionen blir är alltså beroende av eventuella strukturförändringar och takten i den ekonomiska utvecklingen.

Den nuvarande administrationens klimatstrategi är forsknings- och teknikorienterad och bygger på frivillighet. Tonvikten ligger på långsiktig teknikutveckling av t.ex. vätgasdrivna bränsleceller för fordon, avskiljning och lagring av koldioxid, ny kärnkraftsteknologi samt cellulosebaserad etanol. Ett annat nyckelområde är forskning om de faktiska klimateffekterna så kallade Earth Observation (US Department of State 2006).

Huvudingredienserna i denna strategi har legat fast sedan 2001 men vissa förskjutningar i prioriteringar och ambitionsnivåer har skett sedan dess. Framför allt har försörjningstrygghet och minskat beroende av importerad olja lyfts fram som ett prioriterat område. USA importerar mer än hälften av sin olja och andelen förväntas fortsätta att öka.

3.1 Advanced Energy Initiative

I presidentens tal till nationen den 31 januari 2006 lanserades ett nytt energiinitiativ ”Advanced Energy Initiative” (AEI) med målet att minska USA:s oljeberoende (National Economic Council 2006). Talet innehöll som ett specifikt mål att mer än 75 procent av oljeimporten från Mellanöstern till år 2025 skall ha ersatts med inhemska alternativ. I initiativet föreslås bland annat en tydlig budgetförstärkning till energiforskningen med 22 procent och hushållens respektive bilarnas energianvändning pekas ut som fokusområden. En annan nyhet var en uttalad satsning på förnyelsebara energikällor som sol och vind. Det är dock värt att notera att motiven för initiativet helt och hållet var behovet att minska USA:s beroende av importerad olja. Klimatargumentet nämndes överhuvudtaget inte i detta skede, trots att AEI kan förväntas ge tydliga positiva klimateffekter.

AEI har under 2007 följts upp med budgetförstärkning till Department of Energy’s (DOE:s) energiforskning inom Office of Science med betydande ökning till forskning kring vätgas, bränsleceller, bioenergi och solteknologi men också till kärnteknisk forskning och teknik för kolförgasning. I 2008 års budgetförslag är de stora vinnarna ny teknik för etanolproduktion (framförallt cellulosebaserad etanol) och ny kärnkraftsteknik. Båda dessa områden föreslås få mer än en fördubbling av 2006 års anslag, vilket för etanolproduktionsteknik innebär en höjning till 292 miljoner USD och för ny kärnkraftsteknik till 622 miljoner USD.

3.2 Twenty in Ten

Även i januari 2007 fick energifrågorna en framträdande plats i presidentens tal till nationen och liksom föregående år lades tonvikten på minskat oljeberoende och satsningar på förnyelsebar energi. Ett nytt mål om att dra ned bensinförbrukningen med 20 procent till 2017 ("Twenty in Ten") lanserades tillsammans med en satsning på alternativa drivmedel, framför allt genom nya metoder för ökad etanolproduktion. De medel som skall bidra till att uppnå detta mål är dels en kraftigt ökad konsumtion av alternativa drivmedel, dels en satsning på mer bränsleeffektiva bilar.

Presidentens mål är att till 2017 producera 35 miljarder gallon – motsvarande ca 132,5 miljarder liter – förnyelsebara och alternativa drivmedel, framför allt etanol. Detta skall jämföras med dagens etanolproduktion på ca 5 miljarder gallon. Administrationen beräknar att denna ökade etanolproduktion skall ersätta 15 procent av den förutsedda bensinförbrukningen 2017.

I presidentens tal lanserades också nya krav på fordons bränsleeffektivitet, som föreslogs gälla från 2010 för personbilar och från 2012 för lastbilar. Sådana åtgärder kan enligt bedömare ge goda resultat för miljön, men har länge varit en källa till motsättningar mellan miljöföreträdare och biltillverkare. Lagförslag på området har inte tidigare varit gångbara på grund av uppfattningen att de skulle ha negativ ekonomisk inverkan på den inhemska biltillverkningen.

Ytterligare en policyförskjutning i presidentens tal var ett uttalat erkännande av klimatproblemet som en "allvarlig utmaning". Ett sådant officiellt erkännande av problemen med klimatförändringarna har inte tidigare gjorts från administrationens sida. Detta erkännande innebär dock inte något avsteg från positionen att motsätta sig bindande mål för minskade utsläpp av växthusgaser.

3.3 Presidentens klimatutspel inför G8 mötet i juni 2007

Nästa utspel inom klimatområdet från administrationens sida skedde den 31 maj 2007 inför G8:s toppmöte i Heiligendamm i Tyskland. Då presenterade president Bush ett nytt initiativ kallat "A New International Climate Change Framework" där ett antal möten med start hösten 2007 föreslås mellan världens 15 största utsläppsländer, som sammantaget bedöms stå för 80 procent av världens utsläpp av växthusgaser. Tanken är att dialogen skall leda till att vart och ett av dessa länder etablerar nationella mål för utsläppsminskningar, med en tidshorisont på 10 till 20 år. Tanken är dock inte att de uppställda målen skall vara bindande utan dessa beskrivs istället som en form av riktlinjemål (aspirational goals). Parallellt med detta arbete skall gemensamma mer långsiktiga mål för att minska de globala utsläppen av växthusgaser tas fram som kan utgöra ett ramverk för en klimatregim efter 2012.

Avsikten är att denna process skall drivas utanför FN-systemet, samtidigt som USA poängterar att man fortsatt står bakom FN:s klimatkonvention och de framtida klimatförhandlingar som kommer att bedrivas inom FN:s ram.

Kritiker mot det amerikanska utspelet, bland andra ett flertal demokratiska medlemmar av Kongressen, miljöorganisationer och EU:s miljökommissionär Stavros Dimas, har framfört att detta nya förslag endast bekräftar USA:s tidigare position i klimatfrågan med frivilliga mål och ingen gemensam handel med utsläppsrätter. Samtidigt har också kritiska bedömare noterat betydelsen av att presidenten för första gången erkänner allvaret i problemet med global uppvärmning och behovet av internationella överenskommelser genom en ny klimatregim efter 2012.

Resultatet från G8 mötet betraktas också som en framgång av administrationen där man särskilt betonar betydelsen av att G8-deklarationen lyfter fram att klimatfrågan bör ses som en integrerad utmaning där hänsyn också tas till behovet av energisäkerhet och ekonomisk tillväxt.

4 Opinionssvängning i klimatfrågan

Under det senaste året har oppositionen mot administrationens klimatstrategi vuxit och allt fler aktörer, såväl inom den politiska sfären som inom industrin, efterfrågar en mer handlingskraftig klimatpolitik som också inkluderar någon form av obligatoriska marknadsbaserade styrmedel.

Förespråkarna för en ny klimatpolitik finns både bland demokrater och bland republikaner, men det är demokraterna som i synnerhet efter höstens valseger driver den politiska agendan framåt. Den mediala uppmärksamheten kring klimatfrågan är just nu mycket stor och den allmänna opinionen har till stor del svängt till förmån för en kraftfullare klimatpolitik där USA bryter sin isolering och intar en ledande roll i det internationella klimatsamarbetet.

Det finns också ett växande engagemang för konkreta klimatåtgärder på det regionala, lokala och individuella planet. Konkreta klimatmål formuleras på kommun- och delstatsnivå tillsammans med olika program som syftar till att stimulera ny teknik och nya energilösningar. Ett exempel på denna trend är "U.S. Mayors Climate Protection Agreement", som i maj 2007 hade undertecknats av 522 städer och kommuner som tillsammans representerar nära en fjärdedel av USA:s befolkning. De kommuner och städer som anslutit sig till överenskommelsen har förbundit sig att på det lokala planet genomföra utsläppsminskningar som motsvarar USA:s åtagande enligt Kyotoprotokollet.

Också den enskildes miljöansvar lyfts fram på ett helt annat sätt än tidigare och populära TV-shower har reportage om hur var och en kan bidra till att minska klimatpåverkan genom återvinning, energibesparing etc. Även företagen visar ett starkt ökat intresse för att tydliggöra sin miljöprofil och demonstrera sitt miljöansvar. Som exempel kan nämnas det initiativ som Bank of America lanserade den 14 mars 2007. Det 10-åriga initiativet på 20 miljarder USD har som syfte att stödja miljömässigt hållbar affärsverksamhet genom lån, investeringar och välgörenhet samt genom skapande av nya produkter och tjänster.

Samtidigt börjar allt fler amerikaner se klimatförändringarna som ett reellt hot som på sikt kommer att påverka livsbetingelserna också i USA, och olika opinionsundersökningar visar att människor tillmäter klimatfrågan allt större betydelse. De extrema väderförhållandena som varit aktuella på senare år och den förstörelse som stormen Katrina förde med sig år 2005 har gjort klimatförändringarna högst påtagliga för gemene man.

Av en opinionsundersökning genomförd på uppdrag av Washington Post, ABC News och Stanford University i maj 2007 framgår att sju av tio amerikaner vill se mer åtgärder från den federala regeringens sida för att bekämpa global uppvärmning. På en öppen fråga om vad man anser vara det största miljöproblemet i världen svarar en tredjedel den globala uppvärmningen. Detta är en fördubbling från motsvarande undersökning förra året och 52 procent säger att frågan är mycket eller extremt viktig för dem personligen, vilket är en fördubbling på 10 år. Samtidigt finns det fortfarande en skepsis mot forskarvärlden och resultaten av klimatforskning kan sägas ha ett svagare genomslag än i Europa. Hela 53 procent anser fortfarande att det finns en betydande oenighet bland forskare om klimatförändringarna. Istället har de egna upplevelserna av extremt klimat haft en avgörande betydelse för människors ställningstagande i klimatfrågan.

Opinionssvängningen avspeglar sig också i den pågående kampanjen för val av presidentkandidater. Flera av de ledande presidentkandidaterna är positiva till utsläppstak för koldioxid och andra växthusgaser och kan förväntas ta upp dessa frågor i valrörelsen inför 2008 års president- och kongressval. Det mesta talar för att USA:s klimatpolitik efter valet 2008 kommer att skilja sig avsevärt från den nuvarande administrationens.

5 Drivkrafter för en förändrad klimatpolitik

Under det senaste året har de konkreta effekterna av klimatförändringarna börjat lyftas fram i debatten som en realitet som redan nu skadar amerikanska ekonomiska intressen och hotar den nationella säkerheten. Avsmältningen av polarisarna har fått mycket uppmärksamhet, inkl. isbjörnarnas försämrade livsbetingelser. Extrema väderhändelser som orkanen Katrina och en ovanligt varm vinter ses som ytterligare tecken på att klimatförändringarna är en realitet.

Det finns också ett starkt missnöje med USA:s politiska isolering i klimatfrågan. Flera framträdande politiker – också från den republikanska sidan – efterlyser ett amerikanskt internationellt ledarskap i frågan. Argumenten för ett sådant ledarskap är också säkerhetspolitiska och begreppen ”energy security”, ”energy independence” och ”climate change” är ofta intimt förknippade i den politiska debatten.

Ett exempel på betydelsen av de säkerhetspolitiska aspekterna av klimatförändringarna är en nyligen publicerad rapport ”National Security and the Threat of Climate Change”. Rapporten, som tagits fram på initiativ av forskningsorganisationen CNA Cooperation, har utarbetats av en panel av pensionerade högt uppsatta amiraler och generaler inom amerikanska försvaret. I rapporten, som fått stor medial uppmärksamhet, framhålls att klimatförändringarna utgör ett hot mot USA:s nationella säkerhet eftersom konsekvenserna av klimatförändringarna kan förväntas bidra till ökade politiska spänningar och konflikter i världen. Rapportens författare rekommenderar att klimatfrågan skall integreras i den nationella säkerhetsstrategin och säger bland annat att USA *“should commit to a stronger national and international role to help stabilize climate changes at levels that will avoid significant disruption to global security and stability”*.

Ett flertal industriföreträdare driver också på för att få ett politiskt avgörande i klimatfrågan. Skälen för detta är att man önskar stabila och långsiktiga planeringsförutsättningar bland annat när det gäller nya elproduktionsanläggningar och inte anser sig kunna förlita sig på att den nuvarande administrationens klimatstrategi kommer att ligga fast under någon längre tid. Ett tydligt exempel på industrins engagemang är bildandet av ”The U.S. Climate Action Partnership” i januari i år. Denna koalition, bestående av tio stora industri- och energiföretag tillsammans med ett antal miljöorganisationer, har uppmanat Kongressen att införa en kraftfull nationell lagstiftning för att uppnå en signifikant minskning i utsläppen av växthusgaser. Gruppen betonar nödvändigheten av att agera nu för att inte riskera att behöva vidta ännu mer drastiska åtgärder i framtiden. Koalitionen presenterar i rapporten *“A Call for Action”* rekommendationer som innebär att begränsningar för utsläpp av växthusgaser införs på kort respektive lång sikt. För att uppnå dessa utsläppsminskningar förordas att ett marknadsbaserat handelssystem för växthusgaser, det vill säga ett så kallat cap-and-trade system, införs.

Slutligen kan det nyligen fattade beslutet i Högsta Domstolen beträffande EPA:s (Environmental Protection Agency) skyldigheter att reglera utsläpp av växthusgaser från fordon förväntas få en viss betydelse för utvecklingen. Beslutet innebär att EPA inte bara har mandat utan också skyldighet att omfatta växthusgaser från fordon i sin reglering enligt Clean Air Act. När Högsta Domstolen nu tagit detta beslut för fordon gör många bedömningen att ett liknade beslut också är att förvänta om en rättslig prövning av EPA:s skyldigheter beträffande andra utsläppskällor skulle bli aktuell.

6 Klimatinitiativ i Kongressen

Den demokratiska valsegern hösten 2006 öppnade upp för ett intensivt arbete med klimatfrågan i Kongressen där ett stort antal klimatpolitiska förslag nu är under behandling. Störst uppmärksamhet har de olika förslag som syftar till att införa ett obligatoriskt handelssystem för växthusgaser fått. De liggande förslagen är olika långtgående när det gäller kraven på minskning av växthusgaser och den tekniska utformningen mellan förslagen skiljer sig också åt.

Representanhusets talman Nancy Pelosi har uttryckt en ambition att ha ett rambeslut om ett handelssystem för växthusgaser klart till sommaren. För beredning av detta arbete har en särskild kommitté, ”Select Committee on Energy Independence and Global Warming”, bildats. Demokraten Edward J. Markey från Massachusetts har utsetts till kommitténs ordförande. Förhoppningar finns att en överenskommelse i Kongressen om en ny lagstiftning för utsläppshandel skall kunna uppnås före presidentvalet 2008, men hindren för att detta mål skall kunna uppnås är dock betydande.

Trots den förändrade majoriteten skall man inte underskatta motståndet mot obligatoriska klimatåtgärder i Kongressen. Minoritetsledaren i Representanhusets mäktiga Energy and Commerce Committee, Joe Barton, har uttryckt sig mycket kritiskt och tror inte ens på IPCC:s slutsatser.

Det finns också många kritiker bland demokraterna i synnerhet bland dem som representerar fattiga väljargrupper som kan förväntas drabbas extra hårt av höjda energipriser m.m. Någon två tredjedels majoritet, som krävs för att häva ett eventuellt veto från presidenten, kan man alltså inte förvänta sig.

6.1 Utformning av olika förslag om ett nationellt handelssystem för växthusgaser

För närvarande diskuteras fem huvudförslag i Senaten, som är den ena av Kongressens två kamrar (den andra är Representanhuset). Fyra av dessa, nämligen *Sanders-Boxer*, *Kerry-Snow*, *McCain-Lieberman* och *Bingaman-Specter*, föreslår ett obligatoriskt handelssystem som omfattar växthusgaser från hela ekonomin. Det femte förslaget *Feinstein-Carper* omfattar endast utsläpp från elproduktion, som står för ca en tredjedel av USA:s utsläpp av växthusgaser. Därutöver har under senare tid ytterligare ett antal förslag tillkommit, som skiljer sig i vissa detaljer från huvudförslagen enligt ovan.

Vid sidan av de förslag som behandlas i Senaten diskuteras också två huvudförslag i Representanhuset. Det första är *Oliver-Gilchrest* ”Climate Stewardship Act” som är snarlikt förslaget från *McCain-Lieberman* i Senaten. Det andra är *Waxmans* ”Safe Climate Act of 2007” som ligger nära förslaget från *Sanders-Boxer* i Senaten. För enkelhetens skull har nedanstående kommentarer begränsats till förslagen i Senaten, men de är i stor utsträckning också tillämpliga för motsvarande förslag i Representanhuset.

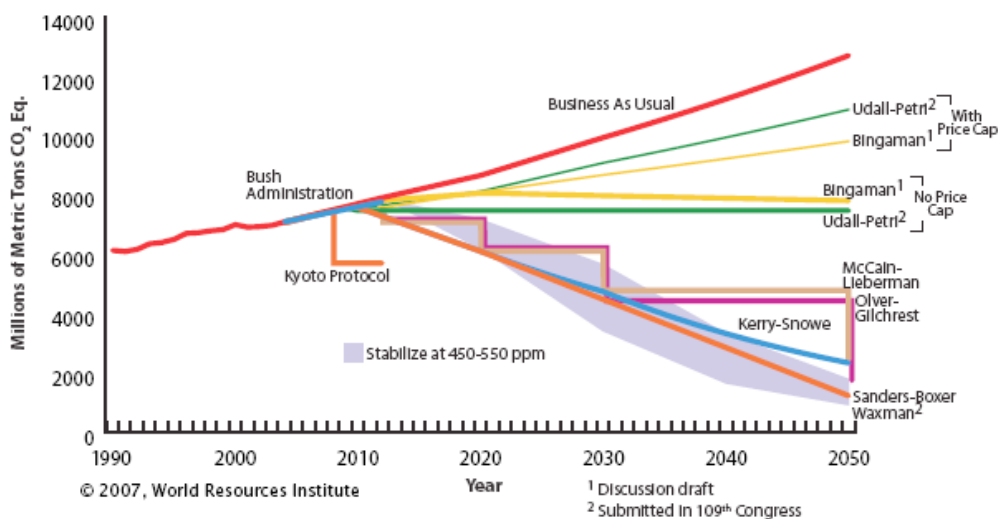
Det finns stora likheter mellan de olika förslag som lagts fram. Alla ovan nämnda förslag syftar till att införa ett obligatoriskt system för utsläppshandel av typ ”Cap-and-Trade” och omfattar samtliga växthusgaser. Alla förslagen innehåller även program för ökade FOU-insatser för utsläppsminskade tekniker.

En viktig skillnad mellan förslagen är den ambitionsnivå som ställs upp för att minska utsläppen av växthusgaser. *Sanders-Boxer*, och *Kerry-Snow* är de mest långtgående och

har som långsiktigt mål att stabilisera utsläppen av växthusgaser till en nivå i atmosfären på 450 ppm koldioxidekvivalenter. De andra tre förslagen har formulerat andra typer av mål för sina utsläppsminskningar. *Bingaman-Specters* förslag innehåller istället intensitetsbaserade mål – det vill säga utsläppsnivå i relation till BNP. Utsläppsmålen för de olika förslagen för åren 2020 och 2030 framgår av nedanstående tabell (Resources for the Future 2007).

Emissions Reduction Targets		
	2020	2030
Sanders-Boxer	42.0%	63.0%
Kerry-Snowe	42.0%	61.0%
McCain-Lieberman	39.0%	59.0%
Feinstein-Carper – electricity only	25.0%	45.0%
Bingaman-Specter	7.6%	21.9%

I nedanstående figur redovisas också en grafisk jämförelse av den beräknade utsläppsnivån över tiden för de viktigaste förslagen. Som framgår av figuren har jämförande beräkningar också gjorts för två förslag från den 109:e Kongressen. Det är dels ett diskussionsunderlag presenterat av *Bingaman* dels ett förslag från *Udall-Petri*, som båda innehållit ett pristak för utsläppsrätter.



När det gäller utformning av systemen är inget av förslagen särskilt detaljerat. Exempelvis överlåter *Sanders-Boxer* i stor utsträckning åt EPA att besluta om dessa frågor. Samtliga förslag innehåller möjligheter att utnyttja olika typer av utsläppsminskande åtgärder utanför den egna verksamheten, så kallad "offset" och *McCain-Lieberman*, *Bingaman-Specter* och *Feinstein-Carper* tillåter även användning av internationella utsläppskrediter inom det nationella systemet.

Av de liggande förslagen är det bara *Bingaman-Specter* som innehåller några mer detaljerade analyser av framtida priser på utsläppsrätter. Analyser har också genomförts under tidigare år av Department of Energy's analysavdelning EIA (Energy Information Administration). EIA har kommit fram till att en minskning av utsläppen med 10 procent till 2025 i förhållande till "Business as Usual" skulle resultera i ett pris på 11 USD per ton koldioxidekvivalenter. En motsvarande reduktion på 22 procent skulle enligt samma beräkningar istället resultera i ett utsläppspris på 45 USD det vill säga en fyrdubbling av priset (Kopp, Pizer 2007).

För att minska osäkerheten kring priset på utsläppsrätter innehåller flera av förslagen någon form av mekanism för att dämpa kraftiga prisökningar på utsläppsrätter så kallade "Safety valves". *Bingaman-Specters* förslag är ett renodlat pristak där myndigheterna går in och säljer ytterligare utsläppsrätter när takpriset uppnås. *McCain-Lieberman* tillåter istället upplåning av utsläppsrätter.

Vid sidan av den övergripande ambitionsnivån är frågan om ett pristak för utsläppsrätter en av de stora stötestenarna för att uppnå en överenskommelse i Kongressen. Förespråkarna hävdar att ett pristak är nödvändigt för att värna USA:s konkurrenskraft och motståndarna betonar att förekomsten av ett pristak riskerar att sätta hela marknaden ur spel (Milken Institute 2007). Slutligen bör kanske påpekas att det finns en stor enighet om att ett nationellt system för utsläppshandel bör omfatta så stor del av ekonomin som möjligt. *Feinstein-Carpers* förslag, som endast omfattar utsläpp från elproduktion, ses även av förslagsställarna som ett alternativt steg på vägen, som kan introduceras om man skulle misslyckas med att enas om ett mer övergripande system.

6.2 Övriga förslag och diskussioner i Kongressen

Vid sidan av förslag om handelssystem finns i Kongressen också ett flertal förslag om forskning inom klimatområdet, samt utökat stöd till introduktion av ny teknik för att minska utsläppen av växthusgaser. Det finns egentligen inga partimotsättningar när det gäller Bushadministrationens forsknings- och teknologibaserade strategi. Frågan är istället om den strategin också skall kompletteras med obligatoriska marknadsbaserade åtgärder. Man skall inte heller underskatta den tradition av utvecklingsoptimism och tilltro till den egna nationens innovationsförmåga som finns i USA. Kunde vi uppfylla målet "a man on the moon" för rymdprogrammet, resonerar många, så borde vi också kunna finna tekniska lösningar på klimatfrågan bara vi har ett tydligt mål och de resurser som krävs. En diskussion om behovet av livsstilsförändringar förekommer endast i begränsade kretsar.

Under de senaste månaderna har också en ny diskussion om koldioxidskatt som ett alternativ till ett handelssystem dykt upp i såväl Kongressen som i den allmänna debatten. Företrädare för skattelinjen är i första hand nationalekonomer som ser skattelinjen som mer kostnadseffektiv och konservativa tankesmedjor som betonar att skattelinjen ger mer förutsägbara spelregler för industrin än volatila priser på utsläppsrätter.

Några av dessa tankesmedjor agerar nu som förespråkare för miljöskatter och försöker sprida information om möjligheten att ersätta andra marknadsstörande skatter med koldioxidskatt (Green juni 2007, Parry 2007).

Ett exempel på ett samordnat initiativ inom området är projektet "The Green Fee Initiative" som WRI (World Resource Institute) och Brookings Institution står bakom. I början av juni publicerade projektet två nya policydokument där en portfölj av skattereformer inriktad på miljöbeskattning analyseras. Dokumenten har skickats ut till samtliga medlemmar av Kongressen. Trots att rösterna för en "grön beskattning" ännu är få kan dessa initiativ ändå ses som ett trendbrott på området.

7 Några exempel på andra initiativ

Vid sidan av initiativen i Kongressen pågår också ett flertal initiativ på regional nivå och inom olika former av intresseorganisationer när det gäller marknadsbaserade klimatpolitiska styrmedel liksom andra initiativ som kan ha betydelse för USA:s framtida utsläpp av växthusgaser. Exempel på sådana initiativ är:

- Det praktiska arbetet med att introducera ett regionalt handelssystem (RGGI) för växthusgaser i de nordöstra delstaterna i USA den 1.1 2009.
- Pågående initiativ i Kalifornien för att uppnå delstatens klimatpolitiska mål, bland annat genom införande av ett handelssystem för utsläpp av växthusgaser. När det gäller den tekniska utformningen av systemet har man här inte kommit lika långt om RGGI.
- Utvecklingen av den frivilliga handeln med växthusgaser genom Chicago Climate Exchange (CCX).
- Industrins initiativ för att påverka utvecklingen bland annat genom koalitionen the U.S. Climate Action Partnership (se ovan).
- Initiativ från inflytelserika tankesmedjor och NGO:er inriktade på konkreta förslag till utformning av en internationell klimatregim efter 2012, t.ex. Pew Centers uppföljning av dialogen vid Pocantico.

Dessa initiativ kommer att behandlas närmare i kommande PM

8 Synen på EU, Kyotoprotokollet och det internationella klimatarbetet

Det nyvaknade intresset för klimatfrågan innebär dock inte att Kyotoprotokollet och Europas klimatpolitik ses som en förebild. Kritiken mot EU:s handelssystem har varit ganska omfattande också i liberala media. Huvudpunkterna i kritiken är att den fria tilldelningen av utsläppsrätter inneburit en massiv förmögenhetsöverföring till kolbaserad elproduktion, att prisbildningen för utsläppsrätterna inte fungerat och att de reella utsläppsminskningar som åstadkommit varit marginella samtidigt som industrin fått uppleva kännbara elprishöjningar. Vidare framförs ofta med referens till länder som Tyskland, Italien, och Spanien att EU-länderna inte kommer att uppnå sina Kyotoåtaganden. Det framgångsrika klimatarbetet i små länder som Sverige uppmärksammas sällan.

Idén om att den industrialiserade världen (det vill säga Europa, USA med flera) skall gå före, vilket är en grundpelare i Kyotoprotokollet, har inte heller något större gehör i USA. Det är således inte bara den nuvarande administrationen som betraktar Kyotoavtalet som en återvändsgränd. Samtliga företrädare för tankesmedjor, miljöorganisationer etc. som vi har varit i kontakt med säger att en klimatregim efter 2012 måste ha helt andra utgångspunkter än Kyotoprotokollet.

I diskussionen om den internationella utvecklingen inom klimatområdet står alltid i första hand Kina, men också Indien och Brasilien i fokus. Att Kina bygger minst ett nytt kol-kraftverk i veckan och att den utsläppsökning som detta medför per år motsvarar hela Texas kolbaserade elproduktion är ofta återkommande argument. Att konkurrensen från den växande kinesiska ekonomin ofta lyfts fram som ett av de viktigaste hoten mot den amerikanska ekonomin gör inte heller saken bättre.

Som alternativ till Kyoto lyfts "Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate" ofta fram. Detta samarbete lanserades av Bushadministrationen i juli 2005 och omfattar förutom USA också Australien, Kina, Indien, Japan och Sydkorea. Initiativet som leds av USA syftar till att accelerera introduktion av ny ren energiteknik genom frivilliga åtaganden mellan länder och den privata och offentliga sektorn. USA betonar att detta partnerskap omfattar ca hälften av världens befolkning och mer än hälften av världens samlade BNP och energianvändning. Det är viktigt att komma ihåg att inte enbart den nuvarande administrationen ser detta partnerskap som en viktig plattform för framtida internationellt samarbete inom klimatområdet.

Referenser

- ACORE, American Council On Renewable Energy, *The Outlook on Renewable Energy in America, Volume II: Joint Summary report*, mars 2007
- CNA Corporation, *National Security and the Threat of Climate Change*, april 2007
- Congressional Research Service, *Climate Change Legislation in the 109th Congress*, CRS report for congress, 3.1 2007
- EESI, *Recent Polling on Public Perceptions of Climate Change April 2006-2007*, Climate Change Fact Sheet, 4.5 2007
- Energy Information Administration, EIA, *Annual Energy Outlook 2007*, februari 2007
- Ethical Corporation, *North America: Carbon emissions – A clean cut carbon ruling, almost*, 5.6 2007
- Friedman Thomas L., *Our Green Bubble*, New York Times 3.6 2007
- G8 Summit 2007, *Growth and responsibility in the world economy*, deklaration från G8 mötet i Heiligendamm 7 juni 2007
- GAO, United States Government Accountability Office, *Climate Change – Financial Risks to federal and Private Insurers in Coming Decades Are Potentially Significant*, mars 2007
- Green Kenneth P., *Green Supremes – The Court’s latest ruling could prove very costly*, American Enterprise Institute for Public Policy, 3.4 2007
- Green Kenneth P. Hayward Steven F. och Hassett Kevin A., *Climate Change: Caps vs. Taxes*, American Enterprise Institute for Public Policy research, No. 2, juni 2007
- Greenhouse Linda, *Justices say EPA has power to act on harmful gases*, New York Times, 3.4 2007
- Kopp, Ray och Pizer Billy, *Five recent Senate Bills Propose Mandatory Greenhouse Gas Caps*, Resources for the Future, 5.3 2007
- Milken Institute, *A Cap-and-Trade Program Design for Greenhouse Gases*, Policy Brief, februari 2007
- National Economic Council, *Advanced Energy Initiative*, februari 2006
- Parry Ian W H, *Should we abandon cap-and-trade in favor of CO2 tax?*, A Weathervane Commentary, Resources for the Future 23.3 2007
- Pew Center on Global Climate Change, *Greenhouse Gas Cap-and-Trade Proposals in the 110th Congress*, 10.5 2007
- Resources for the Future, *Summary of climate change bills introduced in the 110th Congress*. 16.2 2007
- USCAP United States Climate Action Partnership, *A call for Action – Consensus Principles and Recommendations from the U.S. Climate Action Partnership*, januari 2007 <http://www.us-cap.org/>

U.S. Department of State, *USA Energy Needs, Clean Development and Climate Change, Partnership in Action*, september 2006

Washington Post, *Growing number of Americans see warming as leading threat*, 20.4 2007

Widegren Karin, *Handel med utsläppsätter – Kartläggning av EU-externa regionala och nationella system för handel med koldioxidutsläpp*, ITPS A2007:005, mars 2007

Nyhetsbrev och hemsidor

Climate Change Corp.com, <http://www.climatechange.org>

EESI, Environmental and Energy Study Institute, *Climate Change News*, <http://www.eesi.org>

Pew Center on Global Climate Change <http://www.pewclimate.org/>

Point Carbon, *Carbon Market North America*, <http://www.pointcarbon.com>

US State Department: http://usinfo.state.gov/global_issues/climate_change.html

Vita Huset <http://www.whitehouse.gov/infocus/environment/>

World Resource Institute, *WRI Digest*, <http://www.wri.org/>

WeatherVane, *A guide to global climate policy* <http://www.weathervane.rff.org/>

Material från konferenser och seminarier

American Council of Renewable Energy (ACORE) och The American Bar Association, *Sustaining Renewable Growth through Carbon Finance*, 18.4 2007, Washington DC

American Enterprise Institute, AEI, *Do We Tax Energy Enough?*, 29 mars 2007 Washington DC

Energy Information Administration, EIA, 15th Annual EIA Energy Outlook, Modeling and Data Conference, 28 mars 2007, Washington DC

National Energy Marketers Association, 10th Annual Global Energy Forum, 24-25 april 2007, Washington DC

USA:s Kongress: Ett flertal hearings i Senaten och Representanthuset

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier, är en statlig myndighet med uppdraget att bidra till en insiktsfull tillväxtpolitik i Sverige. ITPS förser främst Regeringskansliet, riksdagens ledamöter samt andra statliga myndigheter med underlag i form av statistik, utvärderingar och analyser inom näringspolitikens och den regionala utvecklingspolitikens områden.

En insiktsfull tillväxtpolitik grundar sig på:

- Statistik och analyser av näringslivets struktur och dynamik – för att få en aktuell och relevant bild av hot och möjligheter.
- Utvärderingar av resultat och effekter av politiska åtgärder och program – för att lära av genomförda insatser.
- Omvärldsanalyser för att blicka utåt och framåt – vilka är framtidens frågor på den svenska tillväxtpolitikens agenda?

Att förmedla detta underlag är ITPS uppgift.