

PM 2008:007

# Initiativ och utvecklingstrender inom klimatområdet i USA

Drivkrafter för ett nationellt obligatoriskt system  
för utsläppshandel med växthusgaser

Karin Widegren



# Initiativ och utvecklingstrender inom klimatområdet i USA

Drivkrafter för ett nationellt obligatoriskt system för  
utsläppshandel med växthusgaser

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](mailto:info@itps.se)  
[www.itps.se](http://www.itps.se)  
ISSN 1652-0483

För ytterligare information kontakta Karin Widegren  
Telefon +1 415 788 26 91  
E-post [karin.widegren@itps.se](mailto:karin.widegren@itps.se)

## Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>7</b>
1.1 Bakgrund.....	7
1.2 Rapportens upplägg.....	7
<b>2 Federala klimatpolitiska initiativ i kongressen</b> .....	<b>9</b>
2.1 Bakgrund.....	9
2.2 Ett nationellt handelssystem för växthusgaser – hur och när?.....	9
2.2.1 Processen i representanthuset .....	10
2.2.2 Processen i senaten .....	11
2.3 Slutsatser .....	13
<b>3 Övriga federala drivkrafter och initiativ</b> .....	<b>16</b>
3.1 Energirelaterade lagförslag i kongressen.....	16
3.1.1 The Energy Independence and Security Act of 2007 (EISA).....	16
3.1.2 Övriga lagförslag .....	17
3.2 Energiskatt som ett alternativ till utsläppshandel.....	19
3.3 Presidentkandidaternas syn på klimatfrågan .....	20
3.4 Slutsatser .....	21
<b>4 Regionala initiativ</b> .....	<b>23</b>
4.1 Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI).....	24
4.2 Utvecklingen i Kalifornien.....	25
4.3 Western Regional Climate Action Initiative .....	26
4.4 Initiativ i Mellanvästern.....	27
4.5 Rollfördelning mellan den delstatliga och den federala nivån .....	27
4.5.1 Reglering av växthusgaser på federal nivå – rättslig grund.....	27
4.5.2 Delstatlig reglering – Kaliforniens särställning .....	28
4.5.3 Slutsatser .....	29
<b>5 Näringslivets roll</b> .....	<b>31</b>
5.1 Hur hanterar företagen klimatrisker? .....	31
5.2 Betydelsefulla aktörsgupper .....	33
5.2.1 The U.S. Climate Action Partnership .....	33
5.2.2 The National Petroleum Council (NPC).....	33
5.3 Frivillig handel med växthusgaser .....	34
5.4 Slutsatser .....	36
<b>6 Det internationella klimatarbetet</b> .....	<b>37</b>
6.1 FN-processen – USA:s prioriteringar och initiativ .....	37
6.2 Förhandlingskonstellationer utanför FN .....	38
6.3 Samarbetet i Stillahavsområdet .....	39
6.4 Oberoende initiativ för en internationell klimatöverenskommelse.....	39
6.5 Slutsatser .....	40
<b>Referenser</b> .....	<b>42</b>



## Sammanfattning

Det här är den andra och avslutande redovisningen från ITPS projekt *Marknadsbaserade klimatpolitiska styrmedel i USA*. Syftet med projekt har varit att beskriva klimatpolitiska initiativ och utvecklingstrender på regional och federal nivå i USA, med fokus på marknadsbaserade klimatpolitiska styrmedel, tillsammans med en analys av drivkrafterna bakom utvecklingen.

### *Federala initiativ*

Grundpelarna i den nuvarande administrationens klimatpolitik är en teknikorienterad strategi, såväl nationellt som internationellt, och åtaganden om utsläppsminskningar som bygger på frivillighet samt en stark tonvikt på energisäkerhet. Den demokratiska valsegern i mellanårsvalet hösten 2006 ledde till ett intensivt arbete med klimatfrågan i kongressen, där fokus legat på att införa ett obligatoriskt system för utsläppshandel med växthusgaser på nationell nivå. Under 2007 har ett huvudförslag till handelssystem tagits fram i senaten, *Lieberman-Warners Climate Security Act* som nu utgör det viktigaste underlaget för den framtida processen i kongressen.

Kongressen har också enats om ett gemensamt energipolitiskt lagförslag med betydelse för klimatområdet "*The Energy Independence and Security Act of 2007*" som undertecknades av presidenten den 19 december 2007. Förslaget syftar till att minska USA:s oljeberoende och innehåller bland annat skärpta krav på användning av förnybara drivmedel och fordons bränsleeffektivitet.

Sammanfattningsvis är i dag samtliga politiska bedömare eniga om att den viktiga frågan inte längre är om USA kommer att införa ett nationellt obligatoriskt system för handel med utsläpp av växthusgaser utan när detta kan förväntas ske – före eller efter presidentvalet 2008 – och hur detta system kommer att se ut. Svårigheterna att nå en överenskommelse i kongressen före presidentvalet hösten 2008, gör det osannolikt att ett klimatpolitiskt lagförslag kommer att kunna godkännas före 2009.

### *Regionala initiativ*

Vid sidan av den federala processen utvecklas olika regionala klimatinitiativ mycket snabbt i USA. De nordöstra delstaterna har varit föregångare med sitt *Regional Greenhouse Gas Initiative* (RGGI), tätt följda av ett liknande samarbete i de västra delstaterna, *Western Regional Climate Initiative* (WCI). Även ett flertal stater i mellanvästern har tagit liknande initiativ. Inom WCI intar Kalifornien en ledande ställning med mycket ambitiösa planer för utsläppsminskningar.

Inom amerikansk miljöpolitik har balansen mellan federal styrning och delstaternas bestämmanderätt ständigt varit föremål för en politisk dragkamp och detta kan förväntas gälla också en framtida klimatlagstiftning. Exempelvis har företrädare i representanthuset varnat för en omfattande introduktion av regionala och delstatliga handelssystem för växthusgaser och förordar i stället enbart en samlad federal reglering. I senaten däremot finns traditionellt ett starkt stöd för att ta betydande hänsyn till skeenden på regional nivå och *Climate Security Act* innehåller tydliga skrivningar om att delstaterna ska ha möjlighet att införa egna strängare utsläppstak för växthusgaser. Mycket talar alltså för att de regionala handelssystem som nu utvecklas på ett avgörande sätt kommer att påverka ett framtida federalt system för handel med utsläppsrätter.

*Näringslivets roll*

Industrins engagemang i klimatfrågan grundar sig till stor del på behovet av långsiktiga och stabila planeringsförutsättningar. Samtidigt som företagens klimatstrategier under senare år utvecklats och blivit mer proaktiva har paradoxalt nog osäkerheten kring spelreglerna på den amerikanska marknaden ökat, eftersom företagen inte längre kan förlita sig på att den nuvarande administrationens klimatstrategi kommer att ligga fast under någon längre tid. Skiftande bestämmelser på delstatsnivå medför också en fragmentisering av marknaden.

I avvaktan på obligatoriska utsläpps begränsningar har en frivillig marknad för utsläppskrediter utvecklats där *Chicago Climate Exchange (CCX)* är den dominerande handelsplatsen. Den frivilliga marknaden i USA är i jämförelse med marknaden i Europa begränsad. För marknadens aktörer är den dock betydelsefull, eftersom den dels ger viktiga erfarenheter när det gäller regelverk och verifiering dels avspeglar efterfrågan från individer och företag på konkreta klimatåtgärder.

Industrin förväntar sig allmänt att det kommer att ske en federal reglering av utsläpp av växthusgaser och förespråkar att en sådan reglering kommer att omfatta hela ekonomin för att undvika konkurrenssnedvridningar. Man önskar också att en framtida nationell reglering ska ingå i en internationell överenskommelse och att en sådan överenskommelse ska inkludera gemensamma regler för utnyttjande av internationella kompensationsåtgärder.

*Det internationella klimatarbetet*

Fram till de internationella klimatförhandlingarna på Bali har den nuvarande administrationen avvisat bindande mål för utsläpp av växthusgaser och betonat betydelsen av att även utvecklingsländer som Indien och Kina gör åtaganden för att minska de globala utsläppen. Vid Bali-mötet gjordes betydande framsteg, genom att samtliga världens parter för första gången sade sig vara beredda att vidta åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser. Industriländerna, inklusive USA, gick också med på att vidta jämförbara åtgärder/åtaganden.

De amerikanska eftergifterna vid förhandlingarna i Bali kan ses som ett led i en stegvis förändrad hållning i klimatfrågan, som dock inte innebär att den nuvarande administrationens grundläggande strategi förändrats. En nyckelfråga för USA är fortfarande att en internationell överenskommelse måste garantera åtaganden om utsläppsminskningar från samtliga ledande ekonomier och inte bara industriländer.

Det råder också en bred enighet i USA om nödvändigheten av att en framtida internationell klimatöverenskommelse måste omfatta alla större ekonomier. Flera oberoende aktörer betonar samtidigt behovet av flexibilitet när det gäller typen av åtgärder som kan ingå. Samtliga aktörer som engagerat sig i klimatfrågan lyfter också fram vikten av att USA har ett bindande nationellt beslut om minskade utsläpp av växthusgaser på plats innan ett internationellt avtal ingås. Detta ses som nödvändigt för att säkerställa ett godkännande av avtalet i kongressen.

USA:s klimatpolitiska förhandlingsposition kommer givetvis att förändra sig betydligt efter årsskiftet 2008/2009 då en ny president och en ny administration tillträder. Med en demokratisk valseger blir skillnaderna förmodligen större, men även republikansk seger kommer med all sannolikhet medföra vissa förändringar också i de internationella positionerna.



# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Detta är den andra och avslutande redovisningen från ITPS projekt *Marknadsbaserade klimatpolitiska styrmedel i USA – initiativ och utvecklingstrender på regional och federal nivå*. Redovisningen omfattar huvuddragen i utvecklingen inom klimatområdet i USA fram till mitten av mars 2008.

Målet för detta projekt är att presentera ett underlag, som beskriver initiativ och utvecklingstrender på regional och federal nivå i USA när det gäller marknadsbaserade klimatpolitiska styrmedel liksom andra initiativ som kan ha betydelse för USA:s framtida utsläpp av växthusgaser. Avsikten är att detta underlag ska utgöra ett stöd till regeringens och berörda myndigheters bedömningar av Sveriges fortsatta position och klimatpolitiska initiativ på det internationella planet.

USA har valt att inte ratificera Kyotoprotokollet utan driver i stället egen klimatstrategi som ligger långt från Sveriges och EU:s ambitioner. Trots det 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, då förhandlingarna om en klimatregim efter 2012 kommer att vara inne i ett avgörande skede. Att inhämta 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.

Under det senaste året har oppositionen mot administrationens klimatstrategi vuxit, såväl inom den politiska sfären som inom industrin. Allt fler efterfrågar en mer handlingskraftig klimatpolitik som också inkluderar någon form av obligatoriska marknadsbaserade styrmedel. I USA pågår nu ett flertal initiativ på såväl federal som regional nivå för att introducera obligatoriska system för utsläppshandel med växthusgaser. I den första rapporten från detta projekt, *USA – mot en förändrad klimatpolitik (PM2007:001)*, låg fokus på den nuvarande administrationens förhållningssätt och den pågående klimatpolitiska processen i kongressen. Syftet med denna första redovisning var att ge en ökad förståelse för drivkrafterna bakom den klimatpolitiska debatten i USA och vilka federala åtgärder som dessa drivkrafter kan tänkas leda till under de närmaste åren.

## 1.2 Rapportens upplägg

I den här, projektets andra och avslutande delrapport, görs inledningsvis en uppdatering av utvecklingen på federal nivå med fokus på lagstiftningsprocessen i kongressen och det kommande presidentvalet (*avsnitt 2 och 3*),

I USA finns också ett växande engagemang för konkreta klimatåtgärder på det regionala, lokala och individuella planet. Det delstatliga och det regionala inflytandet över en framtida nationell klimatlagstiftning förväntas också bli betydande. Bland delstaterna intar Kalifornien en särställning, med en egen långtgående lagstiftning inom miljö- och klimatområdet. Av speciellt intresse är även de konkreta initiativ som pågår på regional nivå för att utveckla handelssystem för växthusgaser i de nordöstra och de västra delstaterna samt i mellanvästern. Dessa tre initiativ redovisas översiktligt i *avsnitt 4*, liksom det klimatarbete som pågår i Kalifornien.

Också näringslivet agerar aktivt för att påverka utvecklingen inom klimatområdet. Deras agerande analyseras i *avsnitt 5*. Här behandlas dels olika industriella aktörers agerande för att påverka den klimatpolitiska processen i kongressen, dels näringslivets roll inom ramen för de frivilliga initiativ för utsläppshandel som pågår i USA.

I rapportens sista avsnitt (*avsnitt 6*) behandlas det internationella klimatarbetet och de olika initiativ som pågår för att påverka utformningen av en internationell klimatregim efter 2012. Redovisningen omfattar dels den nuvarande administrationens prioriteringar och initiativ både inom och utanför FN-processen, dels andra oberoende initiativ som tagits av olika tankesmedjor och forskningsinstitut. En sammanfattande bedömning av hur dessa olika initiativ, tillsammans med den nationella klimatpolitiska utvecklingen, kan tänkas påverka USA:s position i de framtida klimatförhandlingarna görs avslutningsvis.

## 2 Federala klimatpolitiska initiativ i kongressen

### 2.1 Bakgrund

När det gäller den nuvarande administrationens klimatpolitik kan sammanfattningsvis sägas att den grundar sig på frivillighet och långsiktiga insatser inom forskning och teknikutveckling. Sedan 2005 har försörjningstrygghet och minskat beroende av importerad olja fått en ökad prioritet. Administrationen har också sedan början av 2007 offentligt erkänt klimatproblemet som en realitet och en ”allvarlig utmaning”. Erkännandet av allvaret i problemen med global uppvärmning liksom av behovet av en internationell klimatöverenskommelse för perioden efter 2012 innebär emellertid inte något avsteg från administrationens grundläggande hållning i klimatfrågan. Grundpelarna är fortfarande en teknikorierad strategi, såväl nationellt som internationellt, och åtaganden om utsläppsminskningar som bygger på frivillighet. För en närmare beskrivning av administrationens klimatpolitik hänvisas till ITPS *PM 2007:001*.

Från USA:s sida är den sittande administrationen fortfarande huvudaktör i det internationella klimatarbetet, men även kongressen spelar en betydande roll. I synnerhet senatens ställningstagande är avgörande, genom att internationella överenskommelser enligt konstitutionen ska ratificeras av senaten. Det krävs också enighet mellan kongressens två kamrar, representanthuset och senaten, för att ny lagstiftning inom klimatområdet ska kunna införas och för att olika typer av program som syftar till att minska USA:s utsläpp av växthusgaser ska kunna finansieras.

Den demokratiska valsegern i mellanårsvalet hösten 2006 medförde att såväl representanthuset som senaten fick demokratisk majoritet, om än mycket knapp i senaten (ett mandat). Bland annat har dessa ändrade styrkeförhållanden lett till ett intensivt arbete med klimatfrågan i kongressen, där fokus legat på att införa ett obligatoriskt system för utsläppshandel med växthusgaser på nationell nivå. I avsnitt 2.2 redovisas hur behandlingen av dessa förslag fortskridit.

Därutöver har också ett stort antal förslag inriktade på att öka användningen av förnybara energikällor och minska USA:s beroende av importerad olja behandlats i både representanthuset och senaten. Såväl i senaten som i representanthuset fördes vissa av dessa, inbördes mycket olika förslag, samman till varsin så kallad *Energy Bill* (ungefär jämförbart med en samlingsmotion i det svenska parlamentariska systemet). Dessa samlingsförslag godkändes av respektive kammare sommaren 2007. Förlikningsförhandlingar om dessa två förslag har pågått i kongressen under hela hösten 2007. Först i december kunde man slutligen enas om ett gemensamt förslag *The Energy Independence and Security Act of 2007* som undertecknades av presidenten den 19 december 2007 (CRS 2007). I avsnitt 2.3 redogörs för de viktigaste skillnaderna mellan de båda kamrarnas ursprungsförslag och huvuddragen i den lagstiftning som man slutligen enats om.

### 2.2 Ett nationellt handelssystem för växthusgaser – hur och när?

I början av 2007 deklarerade den nya demokratiska ledningen i kongressen sin ambition att placera klimatfrågan högt på kongressens dagordning. De inflytelserika ledare som stod bakom denna prioritering var i första hand senatens majoritetsledare Harry Reid (D-NV), representanthusets talman Nancy Pelosi (D-CA), ordförandena i senatens *Environment and Public Works Committee (EPW)*, Barbara Boxer (D-CA) och ordförande i representanthusets *Energy and Commerce Committee*, John Dingell (D-MI). För att driva

på processen och skapa utrymme för en bred förankringsprocess bildades också en ny kommitté inom representanthuset, *Select Committee on Energy Independence and Global Warming*, som leds av Edward Markey (D-MA).

Under första halvåret 2007 lades ett stort antal förslag fram i USA:s 110:e kongress, med syfte att skapa ett nationellt obligatoriskt handelssystem för växthusgaser av typ ”*cap and trade*”. I detta projekts första delrapport presenterades en översiktlig analys av de förslag som fram till sommaren 2007 hade lagts fram i såväl representanthuset som i senaten. Dessa förslag var samtliga av översiktlig karaktär och de främsta skillnaderna mellan dem gällde ambitionsnivån som ställs upp för att minska utsläppen, regler för användning av kompensationsåtgärder, så kallade offset, och olika mekanismer för att begränsa oönskade prisstegringar på utsläppsätter, så kallade *safety valves*.

Fram till sommaren 2007 var det framför allt representanthuset som agerade pådrivande för att få fram ett konkret och samlat lagförslag inom klimatområdet. Denna pådrivande roll har sedan hösten 2007 till stor utsträckning övertagits av senaten. Den senaste utvecklingen i de båda kamrarna redovisas nedan.

### 2.2.1 Processen i representanthuset

Förberedelserna till en ny klimatlagstiftning har inom representanthuset framför allt skett inom den ny tillsatta *Select Committee on Energy Independence and Global Warming*. Här har ett mycket stort antal hearings genomförts där olika aspekter av klimatfrågan behandlats ingående, liksom fördelar och nackdelar med olika alternativa utformningar av ett handelssystem för växthusgaser.

För att komma vidare i processen, och sammanjämka de förslag till lagstiftning som lagts fram, har demokraterna i representanthuset valt att ta fram ett antal så kallade *White Papers*, där olika aspekter på utformning och introduktion av ett obligatoriskt handelssystem för växthusgaser presenteras som utgångspunkt för det fortsatta arbetet i kammaren. Ansvariga för denna process är John Dingell, ordförande i *Energy and Commerce Committee* och Rick Baucher (D-Va), ordförande i den underkommitté för energi och luftkvalitet, som har huvudansvar för klimatfrågan.

I det första av dessa *White Papers*, *Scope of a Cap-and-Trade Program*, skisseras huvuddragen i ett handelssystem av typ ”*cap and trade*”, som föreslås omfatta samtliga delar av ekonomin och ha som mål att till år 2050 minska utsläppen av växthusgaser med mellan 60 och 80 procent i förhållande till nuvarande nivå. Avsikten är också att systemet ska omfatta samtliga växthusgaser. Rapporten innehåller en utförlig redovisning av utsläppsnivåerna från olika sektorer och resonemang om var (uppströms eller nedströms) utsläppen lämpligen bör regleras. Vidare betonas behovet av kompletterande insatser inom sektorer där de praktiska svårigheterna att reglera utsläppen är betydande. En intressant aspekt i detta sammanhang är att rapporten även förordar att ett framtida handelssystem kompletteras med någon form av koldioxidskatt. Denna fråga berörs närmare i avsnitt 2.3.2.

Ett andra *White Paper*, *Competitiveness Concerns/Engaging Developing Countries* publicerades den 31 januari 2008. Här betonas behovet av att inom ramen för ett obligatoriskt handelssystem bevara amerikansk industris internationella konkurrenskraft. I rapporten framhålls att ett framtida handelssystem måste innehålla någon form av mekanism som medverkar till att även utvecklingsländer minskar sina utsläpp av växthusgaser. Ett antal handelsrelaterade modeller diskuteras i rapporten. En modell skulle innebära att man ställer begränsande krav på hur mycket koldioxid en viss produkt får ge upphov till (t ex

koldioxid/kg stål) för att få importeras. En annan föreslår krav på att importerade produkter ska åtföljas av utsläppsrätter. Möjligheten att förena denna typ av mekanismer med WTO:s krav diskuteras också. Kommittén betonar att man ser detta som en avgörande fråga, för att enighet om ett handelssystem för växthusgaser ska kunna uppnås.

Ett tredje White Paper, *Appropriate Roles for Different Levels of Government*, presenterades den 25 februari 2008. Här diskuteras vilken rollfördelningen mellan olika myndighetsnivåer som är lämplig inom ett nationellt handelssystem. I rapporten varnas för att en omfattande introduktion av regionala och delstatliga handelssystem kan få en negativ inverkan på ett nationellt handelssystem effektivitet och man förordar i stället att delstatliga insatser koncentreras till områden som inte direkt kan påverkas av ett nationellt handelssystem, till exempel byggnormer. Kommitténs ställningstagande om rollfördelningen mellan den federala och den delstatliga nivån är dock kontroversiell och har kritiserats av företrädare för miljöorganisationer som Environmental Defense (Congressional Quarterly 2008). Kritikerna menar att kommittén tagit alltför stor hänsyn till industrins intressen och att delstaternas erfarenheter och ledarskap i stället är mycket betydelsefull för att ett federalt handelssystem ska kunna utvecklas. För en mer utförlig redovisning av rollfördelningen mellan den federala och delstatliga nivån se avsnitt 4.5.

Ordförandena för huvudkommittén och underkommittén har vid publiceringen av dessa rapporter också offentliggjort sin avsikt att under året få ett förslag till handelssystem igenom kongressen, för presidentens slutliga godkännande, innan årets slut.

### 2.2.2 Processen i senaten

Ett betydelsefullt steg i den politiska processen för att utveckla ett federalt handelssystem för växthusgaser skedde i oktober 2007 då ett partiöverskridande kompromissförslag från senatorerna Joseph I. Lieberman (I-Conn.) och John W Warner (R-Va) – *America's Climate Security Act* – lades fram i senaten. Detta förslag betraktas allmänt som ett genombrott och den viktigaste utgångspunkten för den fortsatta processen i kongressen. Bland skälen för denna bedömning nämns att detta förslag innehåller tydliga skrivningar om hur allokeringen av utsläppsrätter ska ske, innovativa metoder för att minska utsläppen från icke reglerade sektorer och ett tydligt erkännande av delstaternas insatser för att minska sina utsläpp av växthusgaser (Point Carbon, 24.10 2007, ABA/ACORE 14.11 2007). Förslaget behandlades i ett första steg av en underkommitté till EPW (*Environment and Public Works Committee*), som den 1 november med röstetalet 4-3 godkände förslaget efter vissa justeringar. Efter att förslaget, benämnt *Climate Security Act of 2008* (S. 2191), den 5 december godkänts av EPW med röstetalen 11-8, har det nu nått senaten för avslutande behandling. Samtliga republikanska ledamöter, utom John Warner röstade emot förslaget.

Även vid behandlingen i EPW gjordes ett antal justeringar och tillägg till det ursprungliga förslaget från Lieberman-Warner. Ett betydelsefullt tillägg innebär ett kompletterande krav på minskade utsläpp av växthusgaser från drivmedel (*low-carbon fuel standards*). Minskningarna som föreslås är fem procent till 2015 och tio procent till 2020. Ett annat förslag gäller ökat stöd till elleverantörer som hjälper sina kunder att effektivisera sin elanvändning. Ett särskilt utsläppstak föreslås också för producenter och importörer av växthusgasen HFC (fluorkolväte) som bland annat används i kylanläggningar och frö rengöring.

Förslaget, i den form som det godkänts av EPW, innebär att ett obligatoriskt handelssystem införs med krav på minskning av utsläppen av växthusgaser med 70 procent till år 2050 i

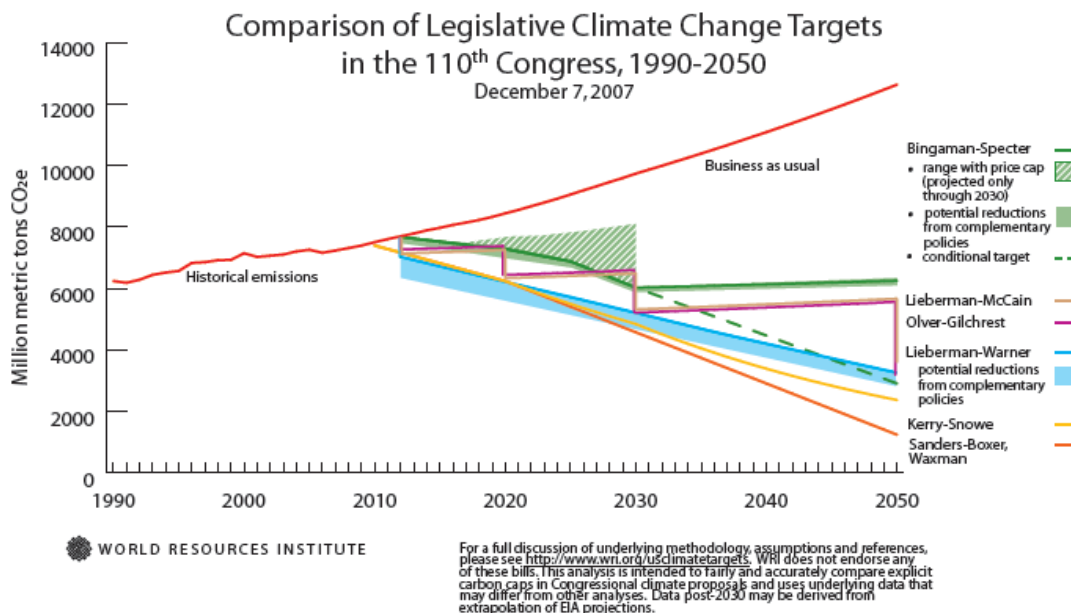
förhållande till 2005 års nivå. De stegvisa utsläppsminskningar som föreslås är en reduktion till fyra procent under 2005 års nivå för år 2012 och 19 procent under 2005 års nivå för 2020.

Handelssystemet föreslås omfattar alla källor inom elproduktion och industri som släpper ut mer än 10 000 ton koldioxidekvivalenter per år liksom alla leverantörer av drivmedel vars produkter ger upphov till koldioxidutsläpp på mer än 10 000 ton årligen. Vid behandlingen i underkommittén har också utsläpp från all naturgasanvändning i USA inkluderats. Programmets totala omfattning bedöms uppgå till cirka 80 procent av USA:s totala utsläpp av växthusgaser (*RFF 11.1 2008*).

Förslaget innehåller också krav på att en viss och ökande andel av tillgängliga utsläppsrätter ska auktioneras ut med startpunkten 26,5 procent år 2012 och slutpunkten 69,5 procent år 2036. Intäkterna från auktionen föreslås användas till teknikutveckling, skydd till konsumenter med låga inkomster, utbildning samt åtgärder för att lindra effekterna av klimatförändringar nationellt och internationellt.

Ambitionsnivån i Lieberman-Warners förslag och dess prognostiserade effekt på utsläppen av växthusgaser, i förhållande till tidigare presenterade förslag i kongressen, har analyserats av ett flertal olika tankesmedjor inom klimatområdet. På grund av lite varierande antaganden skiljer sig resultatet i viss mån mellan olika institutioner (*PEW 30.1 2008*, *WRI 7.12 2007*, *RFF 11.1 2008*). Samtliga analyser visar dock tydligt att ett mer detaljerat och konkret förslag som Lieberman-Warners inte förmår nå samma utsläppsminskningar som de mest ambitiösa men samtidigt mycket översiktliga förslag som lagts fram i kongressen. Nedan redovisas den bedömning som tagits fram av *World Resource Institute*.

Figur 1 Minskningen av växthusgasutsläpp under perioden 1990–2050 för de olika förslag som lagts fram i Kongressen under 2007.



Källa: WRI, december 2007

Som framgår av figuren är den långsiktiga ambitionsnivån, också efter de justeringar som gjorts vid behandlingen i kommittén för Environment and Public Works, lägre än i de mest långtgående förslag som tidigare lagts fram av bland annat kommitténs ordförande Barbara Boxer. Trots detta har hon betonat att förslaget är en viktig kompromiss som möjliggör en fortsatt process i kongressen. Liknande ståndpunkter har framförts av ledande tankesmedjor inom klimatområdet, bland annat Eileen Claussen, Pew Center for Global Climate Change som uttalat följande: *”If we do not enact a GHG cap-and-trade bill by next year, we will have other opportunities. We may, however, look back and find that this was our best one”*.

Många bedömare anser att en förutsättning för att ett obligatoriskt handelssystem för växthusgaser ska kunna godkännas av kongressen är att det innehåller någon form av mekanism som skydd mot alltför höga priser på utsläppsrätter. Lieberman-Warner har valt att hantera detta problem på ett nytt sätt. De föreslår att en oberoende styrelse tillsätts, *Carbon Market Efficiency Board*, som ska ha befogenhet att utöva en form av tillsyn över utsläppshandeln och prisutvecklingen på utsläppsrätter. Styrelsen ska ha befogenhet att besluta om vissa lättnader för att förhindra ”signifikanta ekonomiska skador”, men samtidigt vara skyldig att se till att de långsiktiga målen för programmet uppnås. Som exempel på tänkbara åtgärder nämns utvidgade ramar för tillåtna kompensationsåtgärder så kallade offset och lån från framtida handelsperioder. Detta kan uttryckas som att styrelsen ges rätt att besluta om att ändra formen på kurvan för utsläppsminskning men inte den kumulativa volymen.

Förslaget tillåter också att upp till 15 procent av företagens åtaganden tillgodoses genom inköp av godkända internationella utsläppskrediter. Dessa begränsas dock till åtgärder i länder som själva infört obligatoriska utsläppstak för växthusgaser, och ger således inte möjlighet att utnyttja Kyotoprotokollet projektmekanism *Clean Development Mechanism* (CDM). Även om sista ordet säkert ännu inte sagts när det gäller reglerna för offset så har intresset för att inkludera CDM hittills varit svagt i kongressen.

En ur internationell synpunkt intressant aspekt är skrivningarna om likvärdiga krav på utsläppsminskningar för importerade produkter. Tanken är att ifall motsvarande krav på utsläppsminskningar inte genomförs i länder som exporterar till USA innan år 2020 så har Presidenten rätt att utfärda krav på leverans av utsläppskrediter vid import, motsvarande de krav som ställs nationellt.

## 2.3 Slutsatser

*Hur kan ett framtida system komma att se ut?*

Lieberman-Warners *Climate Security Act* utgör tillsammans med de *White Papers* som presenterats i representanhuset grunden för den fortsatta processen i kongressen. Det finns en stor överensstämmelse mellan de grundprinciper som redovisas i dessa båda dokument och båda behandlar de kontroversiella nyckelfrågor som dominerat diskussionen vid hearings i kongressen och debatten i media. *Climate Security Act* har därutöver även konkret utformade lösningar på de flesta av dessa punkter.

Dessa betydelsefulla nyckelfrågor sammanfattas nedan:

- Kostnadskontroll – Hur skapar man ett regelverk som förhindrar okontrollerade prisstegringar på utsläppsrätter utan att störa marknadens grundläggande funktion?

- Internationell konkurrenskraft – Hur förhindrar man en försämrad konkurrenskraft i relation till länder som saknar motsvarande klimatkrav?
- Hur ska utsläppsrätterna allokteras? – Stödet för auktionering har ökat, för att förhindra förmögenhetsöverföring. Samtidigt betraktar vissa auktionering som en dold skatt.
- Hur ska reglerna för ”offset” utformas och hur ska man förhålla sig till internationella krediter?
- Hur ska transportsektorns utsläpp av växthusgaser kunna inkluderas på ett kostnadseffektivt sätt?
- Kompletterande stöd till teknikutveckling – Hur ska sådana regler koordineras med ett handelssystem? Ska satsningar på avancerad teknik som koldioxidlagring ge lättnader i utsläppskrav?
- Hur ska en harmonisering med de pågående planerna för regionala handelssystem se ut?

Även om huvuddragen i de förslag som behandlas i kongressen sannolikt kommer att ändras och kompletteras innan man når fram till ett majoritetsbeslut, så förväntas varje förslag innehålla någon form av konkret ställningstagande till de ovan nämnda punkterna.

Av särskilt intresse är frågan om internationell konkurrenskraft och hur ett regelverk utformas, som förhindrar att amerikansk industri får en försämrad konkurrenskraft i relation till konkurrentländer som saknar motsvarande klimatkrav. De regler som föreslås för att hantera detta problem har oftast handelspolitiska implikationer och innebär att tillväxtekonomier som Kina ska tvingas/uppmuntras att delta i en internationell klimatregim med krav på utsläppsbegränsningar. Rich Boucher, ordförande i representanhusets underkommitté med huvudansvar för klimatfrågan, har till och med uttalat att kongressen inte kommer att godkänna ett förslag som sätter ett tak för USA:s utsläpp av växthusgaser om man inte på något sätt kan tvinga utvecklingsländer att vidta liknande åtgärder. Inom administrationen har man dock varnat för att denna typ av regler kan komma att strida mot WTO:s (*World Trade Organization*) bestämmelser.

#### *När kan ett framtida system införas?*

När det gäller tidsaspekten är det tekniskt möjligt att senaten går till beslut om ett förslag direkt efter att behandlingen i den beredande kommittén avslutats. För att senaten ska enas om att gå till votering krävs dock 60 röster av senatens totalt 100. Saknas denna majoritet riskerar man så kallad filibuster, det vill säga att frågan diskuteras i oändlighet utan att man kommer till beslut. Barbera Boxer, ordförande i EPW, har uttalat att hon tillsammans med dem som står bakom *Climate Security Act* under våren kommer att arbeta för att få de 60 röster som behövs för att kunna gå till votering. Således kommer ytterligare diskussioner och kompromissande att krävas innan ett positivt beslut kan tas i senaten.

Inte heller representanhuset kan förväntas ha något konkret beslut på plats förrän sommaren 2008. Om ett genombrott sker i senaten finns det dock inget hinder för att Lieberman-Warners förslag också kan tas till utgångspunkt för arbetet i representanhuset och därmed möjliggöra ett samlat kongressbeslut före årsskiftet, som därefter kan överlämnas till Vita Huset för godkännande. Ledamoten av representanhuset Baucher har också meddelat att man planerar att ta fram ett konkret förslag i så god tid att det möjliggör



beslut i representanthuset, förhandlingar mellan de båda kamrarna och presentation av ett färdigt lagförslag för presidentens underskrift före årsskiftet.

Om ett beslut tar sig igenom kongressen under 2008 kan man då förvänta sig att Presidenten lägger in sitt veto mot beslutet? Enligt Boucher har Vita Huset signalerat att man är beredd att överväga ett partiöverskridande förslag till handelssystem för växthusgaser om det stöds av industrin, kan absorberas av den amerikanska ekonomin och har en utformning som inte skapar oacceptabla ekonomiska förskjutningar inom landet. En följdfråga blir då hur långt den demokratiskt ledda kongressen är villig att kompromissa för att få igenom ett lagförslag före presidentvalet som kan förväntas få Vita Husets godkännande?

Bland dem som driver frågan om en kraftfullare nationell klimatpolitik finns också förespråkare som helt motsätter sig en sådan pragmatisk kompromisstrategi. I stället förordas att beslutet skjuts upp till efter valet, då man bedömer att möjligheterna att få igenom ett mer långtgående förslag kommer att vara större. Till denna grupp hör Barbera Boxer och vid en presskonferens den 12 mars 2008 meddelade hon att senaten inte kommer att acceptera en försvagning av det liggande förslaget. Får man inte en tillräcklig majoritet kommer man i stället välja att dra tillbaka förslaget och lägga fram det på nytt efter presidentvalet.

Sammanfattningsvis anser de flesta bedömare att svårigheterna att nå en överenskommelse i kongressen, tillsammans med administrationens inställning och den knappa majoriteten i senaten, gör det osannolikt att ett samlat klimatpolitiskt lagförslag kommer att kunna godkännas under 2008, det vill säga innan den nya administrationen tillträder vid årsskiftet 2008/2009.

## 3 Övriga federala drivkrafter och initiativ

### 3.1 Energirelaterade lagförslag i kongressen

Redan när den 110:e kongressen inleddes med en ny demokratisk majoritet deklarerade representanhusets talman Nancy Pelosi att man avsåg att behandla de energi- och klimatpolitiska frågorna i två steg. I ett första steg skulle man behandla ett flertal energipolitiska förslag med enbart en indirekt koppling till klimatfrågan. Först därefter skulle frågan om introduktion av ett marknadsbaserat system för att minska utsläppen av växthusgaser behandlas.

När det gäller den energipolitiska agendan så har representanhusets behandling i huvudsak följt denna tidplan och i augusti 2007 godkändes ett samlat lagförslag inom energiområdet kallat *Renewable Energy and Energy Conservation Tax Act*. Under första halvåret 2007 har även ett samlat energipolitiskt förslag behandlats i senaten. Detta förslag, kallat *The Clean Energy Act*, godkändes av senaten i slutet av juni 2007.

De två förslagen har inte mycket gemensamt och kan närmast ses som rivaliserande förhållningssätt till hur USA ska lösa sin framtida energiförsörjning. Förlikningsförhandlingarna mellan senaten och representanhuset har pågått under hela hösten 2007. Även Vita Huset har påverkat förhandlingarna genom att markera på vilka punkter man haft för avsikt att utnyttja presidentens vetorätt.

Först i december kunde man slutligen enas om ett gemensamt lagförslag *The Energy Independence and Security Act of 2007* som undertecknades av presidenten den 19 december 2007.

#### 3.1.1 The Energy Independence and Security Act of 2007 (EISA)

Den slutliga kompromissen och skillnaderna mellan de båda kamrarnas ursprungliga förslag illustrerar på ett tydligt sätt senatens och representanhusets olika prioriteringar och förhållningssätt, som även kan förväntas avspegla sig när det gäller klimatpolitiska ställningstaganden.

Tyngdpunkten i senatens förslag ligger på att minska USA:s oljeberoende och kommittéordföranden har betonat att målet med den föreslagna lagstiftningen är att stärka försörjningstryggheten inom energiområdet. Representanhusets förslag däremot syftar i första hand till att främja förnybara energikällor och energieffektivisering.

I nedanstående redovisning av det huvudsakliga innehållet i *The Energy Independence and Security Act of 2007 (EISA)* görs av detta skäl även en sammanfattande jämförelse med de två ursprungliga förslagen.

#### *Renewable Fuel Standard (RFS)*

Kraven på ökad användning av förnybara drivmedel ökar från 4,7 miljarder gallons år 2007 till 9 miljarder gallons 2008 och höjs till 36 miljarder gallons år 2022. Av denna senare volym ska minst 21 miljarder gallons komma från avancerade biodrivmedel så som cellulosabaserad etanol.

Enbart mindre justeringar av volymerna har gjorts i EISA i förhållande till senatens ursprungliga förslag. Krav på skärpta RFS fanns inte med i representanhusets lagförslag.

### *Corporate Average Fuel Economy (CAFE) Standards*

För första gången på 32 år införs en skärpning av kraven på bränsleeffektivitet för fordon (den så kallade CAFE standarden). Nuvarande krav är 27,5 miles/gallon (mpg) för personbilar och 22,2 mpg för lätta truckar. Dessa krav skärps från år 2020 till 35 mpg för båda fordonstyperna. Dessa krav överensstämmer med senatens förslag och några motsvarande förslag fanns inte med från representanhusets sida.

### *Energy Efficiency Equipment Standards*

Den nya lagstiftningen innehåller ett flertal nya krav på energieffektivitet för belysning och för elektriska hushålls- och kontorsmaskiner så som kylar, frysar, tvättmaskiner, avfuktare och elmotorer. Dessa åtgärder var ursprungligen endast med i representanhusets förslag men har i sina huvuddrag också accepterats av senaten.

För belysning gäller specifikt ett krav på ökad energieffektivitet med 30 procent till 2012, vilket bedöms leda till att traditionella glödlampor kommer att fasas ut. Ambitioner om energieffektivisering och minskad oljeanvändning för federala byggnader finns också med i förslaget. Här är målet en effektivisering med 30 procent en minskad oljeanvändning med 20 procent och en ökad andel förnybara bränslen till 10 procent fram till 2015.

### *Forskning och utveckling*

Förslag beträffande forskningsstöd till utveckling av nya drivmedel, förnybara energikällor samt koldioxidinfångning och lagring ingår också i EISA.

Sammanfattningsvis förväntas EISA kunna leda till att USA:s koldioxidutsläpp minskar med 6 miljarder ton till 2030.

### 3.1.2 Övriga lagförslag

Det är i huvudsak två energipolitiska åtgärder som senaten och representanhuset inte kunnat enas om. Den första frågan gäller olika former av skattesubventioner såväl till förnybara energikällor och energieffektivisering som till olje- och gasindustrin. Den andra frågan gäller introduktion av nationella krav för minsta andel förnybara energikällor i elproduktionen, så kallade *Renewable Energy Portfolio Standards (RPS)*.

Båda dessa åtgärder var med i representanhusets energipaket och har varit föremål för en utdragen diskussion i kongressen. Under förlikningsförhandlingarna hotade Vita Huset med att lägga in sitt veto mot dessa förslag. Då det heller inte var möjligt att få ett tillräckligt stort stöd i senaten, exkluderades dessa åtgärder för att kunna uppnå ett godkänt lagförslag på övriga punkter.

Lobbyansträngningarna i branschen för en förlängning av nuvarande skattesubventioner och införande av federala RPS är dock betydande och kan även fortsättningsvis förväntas vara en viktig del av den klimat- och energipolitiska debatten.

### *Skattesubventioner*

Kongressen har tidigare beslutat om vissa skattesubventioner (tax credits) till energieffektivisering och förnybara energikällor fram till den 31.12 2008. Om beslut om förlängning av dessa subventioner inte tas under 2007 kommer de att upphöra vid årsskiftet, vilket skapat betydande oro inom de industribranscher som berörs. Representanhusets energipaket innehöll förslag om förlängning och i vissa fall nya skattesubventioner för bland annat produktion av cellulosäetanol och biodiesel, etablering av tankstationer för alternativa

drivmedel, utbyggnad av förnybar elproduktion och vissa energieffektiviseringsåtgärder. Finansieringen av dessa åtgärder föreslogs ske genom återkallande av vissa skattelättnader för olje- och gasindustrin som kongressen tidigare beslutat om. Denna finansieringslösning har stött på betydande motstånd i senaten där olje- och gasindustrin företräds av starka regionala intressen.

Den 27 februari 2008 tog representanthuset ett förnyat beslut i frågan då *The Renewable Energy and Energy Conservation Tax Act of 2008* godkändes, huvudsakligen med stöd av den demokratiska majoriteten i kammaren.

Detta lagförslag innehåller en förlängning av skattesubventioner till 2011 för nyligen byggda vindkraftsanläggningar och elproduktionsanläggningar från andra förnybara energikällor. Enligt förslaget förlängs också det nuvarande 30-procentiga skatteavdraget till företag som investerar i solceller och bränsleceller till 2016. Därutöver föreslås skattesubventioner för laddningsbara hybridbilar (plug-in-hybrids), för vissa energieffektiviseringsåtgärder i egna hem och kommersiella byggnader samt för inköp av vissa energieffektiva apparater. Olika former av stöd till elleverantörer som medverkar till energieffektivisering hos sina kunder ingår också.

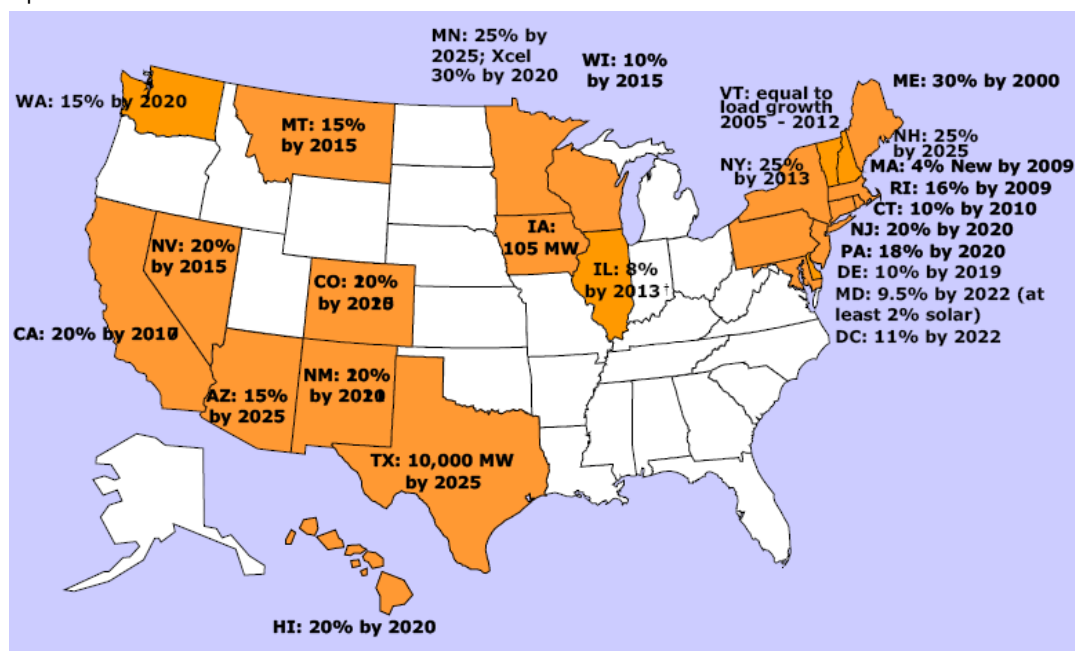
De samlade kostnaderna för dessa stimulansåtgärder bedöms uppgå till 18 miljarder USD och finansieras, liksom det tidigare förslaget, genom indragna skattesubventioner till olje- och gasindustrin.

#### *Renewable Portefolio Standards*

Representanthusets förslag om införande av en nationell *Renewable Energy Portofolio Standard* har också det tilldragit sig stort intresse. Kraven på andelen förnybara energikällor i elproduktionen föreslogs börja på 2,75 procent år 2010 för att sedan öka årligen till 15 procent år 2020. Kraven föreslogs omfatta alla elleverantörer som har en försäljning på mer än 1 TWh per år. En viss andel av kraven skulle också kunna tillgodoses genom energieffektiviseringsåtgärder.

Denna typ av regelverk har införts lokalt i ett stort antal delstater (se Figur 2) och lobbyverksamheten för en harmonisering av dessa regler är stark.

Figur 2 Översikt över delstater som infört egna regler med krav på en viss andel förnybara energikällor i elproduktionen så kallade *Renewable Portfolio Standards*.



Källa: Pew Center on Global Climate Change

I senaten saknas dock ännu ett tillräckligt starkt stöd för denna typ av regelverk. Förklaringen till detta är att olika delstater anses ha mycket olika förutsättningar för förnybar elproduktion och att ett flertal av de sydöstra delstaterna betraktar sig som förlorare i detta sammanhang.

### 3.2 Energiskatt som ett alternativ till utsläppshandel

Under det senaste året har en för USA ny diskussion om koldioxidskatt som ett alternativ till ett handelssystem dykt upp 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.

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. Vid publiceringen skickades dokumenten även ut till samtliga medlemmar av kongressen, där förespråkarna för en skattelinje är få.

På senare tid har också ett antal prominenta politiker gett sitt stöd till skattelinjen, bland annat New Yorks borgmästare, Michael Bloomberg, och John Dingell, ordförande i representanhusets mäktiga Energy and Commerce Committee.

Borgmästare Bloomberg presenterade sitt förslag till en nationell koldioxidskatt den första november 2007 vid "2007 Mayors Climate Protection Summit", där 100 av USA:s borgmästare med engagemang i klimatfrågan samlats. Intäkterna från Bloomborgs skatteförslag föreslås användas för att dels reducera skatt på arbete (*payroll tax*) dels finansiera investeringar i "grön" teknik. Skälen som anförs för att förorda en skatt som

alternativ till ett handelssystem är att skattesystem anses vara mer kostnadseffektivt och att det inte kan missbrukas på samma sätt som ett handelssystem.

Ledamoten av representanthuset Dingell utesluter inte ett handelssystem men anser skattesystemet vara en bättre lösning. Dingells förslag omfattar en federal bensinskatt och skatt på flygbränsle på 50 cent/gallon, en skatt på kol, gas och oljeanvändning på 50 USD per ton CO<sub>2</sub> samt en avveckling av ränteavdrag för lån till egna hem på över 3 000 sq ft.

Också en av de mindre uppmärksammade demokratiska presidentkandidaterna, senator Christopher Dodd, från Connecticut har lämnat förslag om introduktion av en koldioxidskatt.

En tankesmedja som aktivt driver skattelinjen är American Enterprise Institute (AEI). AEI försöker sprida information om en koldioxidskatts administrativa fördelar i förhållande till ”cap and trade” och möjligheten till skatteväxling så att andra marknadsstörande skatter kan reduceras (Green juni 2007, Hassett augusti 2007). Green framhåller också ironin i att det enligt hans bedömning finns en betydande consensus till stöd för en koldioxidskatt inom administrationen, bland forskare och företagsledare, men att detta stöd saknas inom kongressen där ”skatt” betraktas som ett fult ord.

### 3.3 Presidentkandidaternas syn på klimatfrågan

Under hela primärvalskampanjen har samtliga ledande demokratiska presidentkandidater gett klimatfrågan hög prioritet och snarast försökt överträffa varandra i sitt engagemang för en mer kraftfull klimatpolitik. Olika opinionsmätningar visar också att väljarnas intresse för klimatfrågan är betydligt större än tidigare. I en mätning genomförd i maj 2007 angav 29 procent av respondenterna att de betraktade energioberoende och global uppvärmning som den enskilt viktigaste nationella utmaningen. Den enda fråga som gavs högsta prioritet av en större andel respondenter var hälsovård (Washington Post, oktober 2007).

Senator Hillary Clinton har länge profilerat sig inom det klimatpolitiska området och inte bara lyft fram de stora utmaningar som klimatfrågan innebär, men också dess möjligheter. Redan den 5 november 2007 presenterade hon en mer detaljerad åtgärdsplan som bland annat innehåller förslag om ett handelssystem av typ ”cap and trade” där 100 procent av utsläppsrätterna ska auktioneras ut och där taket för 2050 sätts till en utsläppsminskning med 80 procent i förhållande till 1990 års nivå. Clintons förslag innehåller också inrättande av en strategisk energifond på 50 miljarder USD för investeringar i FoU, som kan underlätta en övergång till en alternativ energiförsörjning. Därutöver innehåller Clintons plan krav på att 25 procent av all elproduktion ska komma från förnybara energikällor från och med 2030 samt skärpta krav på fordons energieffektivitet.

Även Barack Obama har gett sitt stöd till en aktiv klimatpolitik. Liksom Clinton förordar han att målet för minskning av utsläppen av växthusgaser till år 2050 bör vara 80 procent under 1990 års nivå i enlighet med IPCC:s rekommendationer. Obama har också betonat att han inte förordar fri tilldelning av utsläppsrätter och han vill satsa 150 miljarder USD under de närmaste tio åren för att utveckla ny teknologi och minska USA:s beroende av importerad olja.

Bland de republikanska kandidaterna är John McCain, som nyligen nominerats av republikanska partiet, ganska ensam om att ha visat ett tydligt engagemang i klimatfrågan och han har också stått bakom flera av de tidigare förslagen i kongressen om införande av ett nationellt obligatoriskt handelssystem för växthusgaser. Vid sidan av McCain är det

endast Mike Huckabee som tydligt uttalat att han stöder en introduktion av ett obligatoriskt handelssystem av typ ”cap and trade”.

Övriga republikanska kandidater, så som Mitt Romney och New Yorks tidigare borgmästare Rudolph Giuliani har i stället fokuserat på behovet av att minska beroendet av oljeimport och ökad energisäkerhet. Båda är också förespråkare för ett ökat utnyttjande av inhemsk kol och förordar i likhet med den nuvarande administrationen en teknikorienterad strategi där användning av så kallad ”clean coal” har en nyckelroll. Flertalet av de tidigare republikanska kandidaterna betonar också betydelsen av en ökad kärnkraftsanvändning.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att klimatfrågan fått en ganska stark partipolitisk profil under primärvalet, vilket innebär vissa risker för båda partiernas kandidater. Demokraterna kan tappa röster genom att de betraktas som förespråkare för ökad reglering. Republikanerna å sin sida riskerar i stället att betraktas som miljöfientliga och därmed förlora stora grupper av väljare i storstädernas förorter, där stödet för en aktiv miljöpolitik traditionellt är störst.

### 3.4 Slutsatser

Sammanfattningsvis är i dag samtliga politiska bedömare eniga om att den viktiga frågan inte längre är **om** USA kommer att införa ett nationellt obligatoriskt system för handel med utsläpp av växthusgaser utan **när** detta kan förväntas ske – före eller efter presidentvalet 2008 - och **hur** detta system kommer att se ut.

I jämförelse med engagemanget för att introducera ett nationellt handelssystem för växthusgaser är rösterna för en skattelinje, som ett alternativ eller komplement, ännu få i USA. Trots detta kan man ändå skönja något som liknar ett trendbrott på området där möjligheten till skatteväxling lyfts fram, det vill säga oförändrat skatteuttag genom sänkning av andra marknadsstörande skatter. Det finns alltså goda skäl att parallellt med de initiativ som tas för att utveckla ett federalt handelssystem också bevaka den gryende diskussionen om skatteväxling som en alternativ metod att hantera klimatproblemet.

#### *Behov av kompletterande åtgärder*

I en framtida överenskommelse om ett federalt system för utsläppshandel kommer med all sannolikhet en rad ytterligare energipolitiska åtgärder att ingå. Det finns ett flertal motiv för sådan kompletterande lagstiftning. Ett viktigt argument är att vissa sektorer, så som hushållens elanvändning och vissa delar av transportsektorn, lättare och mer kostnadseffektivt kan påverkas av andra typer av styrmedel.

Ett annat betydelsefullt argument är behovet av att stärka försörjningstryggheten och minska USA:s beroende av importerad olja. Detta motiv kan även fortsättningsvis förväntas ha en mycket hög prioritet tillsammans med kravet på att bevara amerikansk industris internationella konkurrenskraft. Även dessa prioriteringar kommer sannolikt att ge upphov till energipolitiska förslag och kompletterande åtgärder. Att energiskatter eller koldioxidskatter i någon form kan komma att ingå i sådan kompletterande lagstiftning är fullt möjligt. Däremot är det som tidigare nämnts inte troligt att skatteinstrumentet kommer att användas som ett alternativ till utsläppshandel.

#### *Presidentvalets betydelse*

En demokratisk valseger medför med stor sannolikhet att den nya administrationen kommer att driva på processen för att få till stånd ett nationellt beslut om obligatoriska begränsningar, innan de internationella klimatförhandlingarna kommer in i ett avgörande

skede hösten 2009. Ett sådant beslut kan också förväntas i huvudsak ligga i linje med den ambitionsnivå som anges i Lieberman-Warners förslag till *America's Climate Security Act*.

Med en republikansk valseger är utgången mer oviss. Många framträdande republikaner står på flera punkter ganska nära den nuvarande administrationen när det gäller energi- och klimatpolitiken. Även John McCains inställning i klimatfrågan betraktas av många som allt för försiktig även om han stöder införandet av ett federalt handelssystem för växthusgaser. Vid en republikansk valseger är det sannolikt att klimatfrågan också fortsättningsvis i första hand får en stark koppling till försörjningstrygghet och oberoendet av importerad olja, med satsningar på ren kolanvändning och kärnkraft som viktiga inslag.

#### *Kongressens prioriteringar*

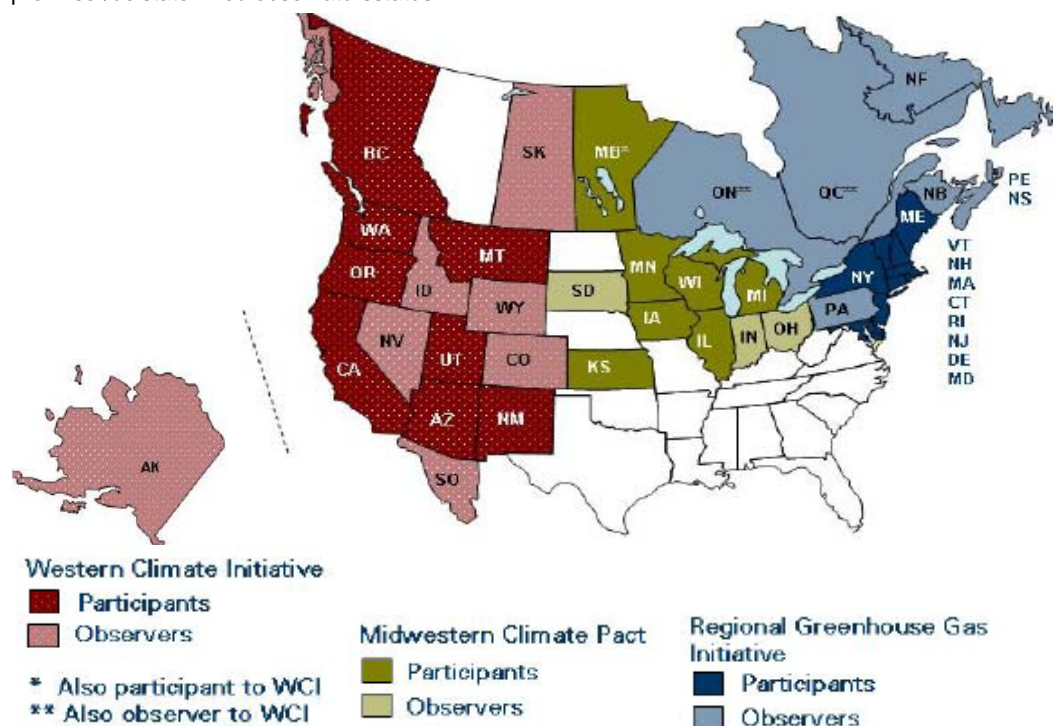
Såväl handelssystem som olika former av kompletterande åtgärder måste utformas så att de får en bred förankring i hela landet oavsett vem som blir president och hur den politiska majoriteten i kongressen ser ut. Förutsättningen för ett beslut i senaten är att samtliga delstater känner sig berörda och kan dra nytta av de föreslagna stimulansåtgärder som med nödvändighet kommer att ingå i en överenskommelse om klimatpolitiken. representanthuset däremot styrs mer av de mål som formulerats av den politiska majoriteten. Med nuvarande majoritet är det alltså de mål och löften om en kraftfull energi- och klimatpolitik, som formulerades av demokraterna inför kongressvalet hösten 2006, som styr agendan i representanthuset. Opinionssiffrorna pekar också på att denna majoritet kommer att förstärkas vid nästa val.



## 4 Regionala initiativ

Olika regionala klimatinitiativ utvecklas just nu mycket snabbt i USA. De nordöstra delstaterna har varit föregångare med sitt *Regional Greenhouse Gas Initiative* (RGGI), tätt följda av ett liknande samarbete i de västra delstaterna. Under hösten har även ett flertal stater i mellanvästern annonserat sina intentioner att utveckla ett regionalt handelssystem för utsläppsrätter. Enligt en bedömning av WRI innebär detta att nästan hälften av alla amerikaner är inkluderade i någon form av regionalt program för att bekämpa klimatförändringar. Deltagande stater och observatörsstater i dessa tre initiativ framgår av Figur 3.

Figur 3 Regionala handelssystem i Nordamerika med deltagande delstater/provinser och provinser/delstater med observatörsstatus.

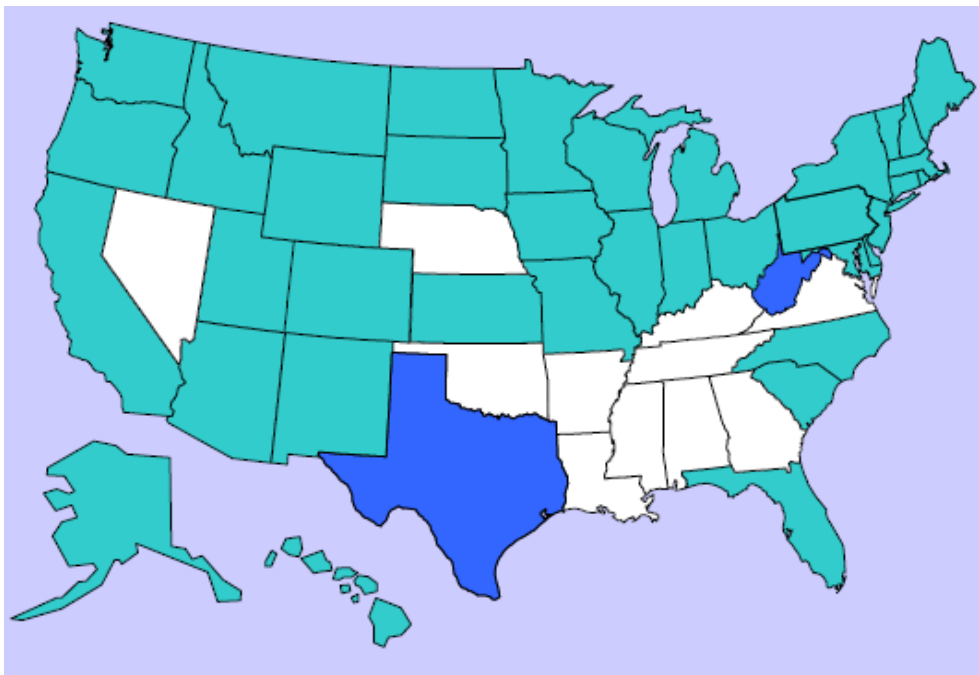


Källa: Point Carbon, 21.11 2007

Delstater med gemensamma intressen har tidigare gått samman i miljöfrågor och nu sker detta även inom klimatområdet. Historiskt har det nästan alltid varit delstaterna som drivit på miljölagstiftning i USA och genom en flora av regionala bestämmelser tvingat fram en harmonisering på federal nivå. Samtidigt bidrar arbetet i delstaterna till att utveckla modeller och regelverk för både registrering av utsläpp och system för handel med utsläppsrätter, som kan nyttiggöras vid utformning av ett federalt system.

En betydande frivillig harmonisering av regelverk för rapportering och registrering av växthusgasutsläpp har skett på delstatsnivå genom *The Climate Registry*. Deltagande delstater framgår av Figur 4.

Figur 4 Delstater som anslutit sig till *The Climate Registry* (grön/ljusgrå markering) samt delstater med andra frivilliga register (blå/mörkgrå markering, TX och WV)



Källa: Pew Center on Global Climate Change

Inte enbart delstater men också kommuner och städer över hela USA har engagerat sig i klimatfrågan och antagit konkreta planer för klimatåtgärder i det egna området. Ett exempel på ett sådant initiativ är *Majors Climate Protection Agreement*. Första februari 2008 hade 780 städer anslutit sig till detta initiativ som också innebär en uppmaning till den federala regeringen att agera i klimatfrågan.

Ett majoritetsbeslut på federal nivå om ett handelssystem för växthusgaser kommer sannolikt att kräva att hänsyn tas till de regionala handelssystemens utformning och den administrativa kontroll som nu byggts upp på delstatsnivå inom ramen för dessa system. Utformningen av de regionala initiativen är därför ett intressant underlag vid en bedömning av hur ett framtida federalt handelssystem kan komma att se ut. I det följande avsnittet görs därför en kortfattad beskrivning av de mest betydelsefulla initiativen för utveckling av utsläppshandel för växthusgaser på regional och delstatlig nivå.

#### 4.1 Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI)

Tio stater i nordöstra USA har tagit initiativ till landets första regionala handelssystem för växthusgaser med utsläppstak. Initiativet inleddes i december 2005 då sju av de nuvarande tio medlemsstaterna enades om den övergripande utformningen av ett obligatoriskt handelssystem för växthusgaser från elproduktion. De tio ingående delstaterna är Connecticut, Maine, New Hampshire, Vermont, Delaware, New Jersey, New York, Maryland, Massachusetts och Rhode Island. Pennsylvania, DC samt ett antal provinser i östra Kanada deltar som observatörer och kan eventuellt komma att ansluta sig i framtiden.

Systemet omfattar koldioxidutsläpp från elproducerande anläggningar med en effekt större än 25 MW och som använder mer än 50 procent fossila bränslen.

Programmet är planerat att träda i kraft första januari 2009. Det totala utsläppstaket för de anläggningar som ingår i systemet uppgår för perioden 2009–2014 till 188 miljoner *short ton* koldioxid (short ton (S/T) = 2 000 pund eller 907,18474 kg). Detta tak är cirka 6 miljoner S/T koldioxid högre än genomsnittet för de historiska utsläppen under perioden 2000–2002. Orsaken till den högre nivån är att man önskat ge utrymme för ekonomisk tillväxt. Från och med 2015 sänks utsläppstaket med 2,5 procent per år fram till 2018. Med dessa begränsningar beräknas utsläppsnivån år 2019 vara 10 procent lägre än nivån 2009. Allokeringen av utsläppsrätter har gjorts separat för varje delstat så att den genomsnittliga utsläppsminskningen motsvarar de mål som uppställts för programmet.

Arbetet med RGGI-systemet har präglats av ett intensivt deltagande från företagen i regionen och kan sägas haft en tydlig bottom-up inriktning. En av stötestenarna vid förhandlingarna har varit användningen av kompensationsåtgärder så kallade offset utanför kraftsektorn. Ett antal tillåtna projektåtgärder har identifierats i förslaget. Dessa är utnyttjande av deponigas, minskade utsläpp av sulfathexafluorid i egna anläggningar, energieffektivisering som minskar användningen av gas och olja, skogsplantering, minskade metanutsläpp från jordbruk och minskade emissioner från naturgasdistribution.

Systemet innehåller också tilläggsregler som innebär att ett företag får använda sig av en större andel offset ju högre priset på koldioxid är. Initialt begränsas användningen av offset till 3,3 procent av anläggningens totala utsläpp och åtgärderna måste genomföras inom USA. Vid ett årligt genomsnittligt koldioxidpris på 7 USD per ton ökar denna siffra till fem procent. Vid ett motsvarande pris på 10 USD ökar andelen till 10 procent och även offset från internationella handelsprogram kommer i detta fall att godkännas. För att utsläppsminskningar som genomförs inom icke deltagande delstater ska kunna godkännas som offset, ska delstaten där åtgärden genomförs ansvara för en viss kontroll av genomförandet.

I slutet av 2008 ska alla medverkande stater enligt överenskommelsen ha implementerat RGGI:s regler i sin lagstiftning. De flesta stater har under 2007 indikerat att man avser att auktionera ut sina utsläppsrätter till 100 procent och är beredda att delta i en gemensam regional auktionering i juni 2008.

Fallande utsläppsnivåer från 2005 till 2006 har väckt frågan om RGGI är överallokerat. Orsaken till de minskade utsläppen är framför allt en övergång från olja till gas i elproduktionen på grund av höga olje- och gaspriser som fallit sedan 2005. Den komplicerade processen med separata allokeringsplaner för respektive stat gör det emellertid inte troligt att någon översyn av det inledande utsläppstaket kommer att ske före programmets start.

## 4.2 Utvecklingen i Kalifornien

Kalifornien är traditionellt en föregångare i USA på miljöområdet och detta gäller också klimatåtgärder. År 2002 blev Kalifornien den första delstat som införde lagstiftning för att reglera växthusgasutsläpp från fordon. Kalifornien kräver också att de största kraftverken årligen avsätter 135 miljoner USD till *Renewable Resource Trust Fund*. Denna fond har som mål att utveckla marknaden för förnybar energi.

I juni 2005 lade också Guvernör Schwarzenegger fast mål för Kaliforniens utsläppsminskningar av växthusgaser i en så kallade *Executive Order*. Målet är att utsläppen år 2010 ska stabiliseras på 2000 års nivå och uppnå 1990 års nivå år 2020. Motsvarande mål för 2050 är en minskning med 80 procent i förhållande till 1990 års nivå. I februari 2006 annonserade Kaliforniens reglermyndighet (California Public Utility

Commission) att man kommer att införa ett tak för utsläpp av växthusgaser från kraftindustrin som ett första steg att uppnå de ovan nämnda målen.

I slutet av augusti 2006 träffades en överenskommelse mellan Guvernör Schwarzenegger och den demokratiska majoriteten i Kaliforniens delstatsregering om en lag för att minska delstatens utsläpp av växthusgaser, *California Global Warming Solutions Act of 2006 (AB32)*. De lagligt bindande målen som läggs fast i förslaget är en minskning av utsläppen av växthusgaser med 25 procent till 2020, vilket motsvarar en återgång till 1990 års utsläppsnivå. Lagförslaget undertecknades i september 2006.

*California Air Resource Board (CARB)* har uppdraget att leda arbetet med att förverkliga de uppställda målen. CARB är också ansvarig för mätning och reglering av utsläppskällor för växthusgaser och är även den organisation som väljer vilken typ av reglering som bör tillämpas. AB32 ställer alltså inte krav på att utsläppshandel införs, utan anger bara marknadsbaserade mekanismer som en möjlighet. CARB ska därutöver beakta möjligheten att maximera kompletterande miljömässig och ekonomisk nytta.

Till CARB har två rådgivande kommittéer knutits; *Environmental Justice Advisory Committee (EJAC)* och *Economic and Technical Advancement Committee (ETAAC)*. En plan för uppfyllande av AB32:s mål (Scoping Plan) planeras vara klar till 1 januari 2009.

Lagförslaget innehåller också en klausul om tidigt agerande (early action) under perioden 2007–2012. Frivilliga åtgärder under denna period ska kunna tillgodoräknas inom ramen för en framtida reglering. Regleringen kommer att omfatta samtliga större industrier så som kraftföretag, oljeraffinaderier och cementindustri. Industrins skyldighet att genomföra utsläppsminskningar kommer att inledas 2012. CARB har också fått i uppdrag att utforma ett eventuellt handelssystem så att det blir möjligt att länka till RGGI-systemet.

Hur ett handelssystem i Kalifornien kommer att utformas i detalj är således ännu för tidigt att uttala sig om. Den Kaliforniska marknadens storlek, de ambitiösa bindande målen för utsläppsminskningar och tidplanen för systemutformning innebär sannolikt att processen i Kalifornien kommer att få ett avgörande inflytande över ett framtida federalt system för handel med utsläppsrätter i USA.

### 4.3 Western Regional Climate Action Initiative

I februari 2007 skapades ytterligare ett initiativ för regional utsläppshandel, *Western Regional Climate Action Initiative (WCI)*. Initiativet omfattar för närvarande sju stater, Arizona, Kalifornien, New Mexico, Oregon, Washington, Utah och Montana. Därutöver har de kanadensiska provinserna British Columbia och Manitoba anslutit sig. Ytterligare sex stater och tre provinser i Canada och en delstat i Mexico har anslutit sig som observatörer.

Ett gemensamt mål för utsläppsminskningar presenterades i augusti 2007. Det gemensamma målet för 2020 är satt till 15 procent under 2005 års nivå för utsläpp av växthusgaser. Arbetet med att utveckla ett handelssystem pågår för närvarande och beräknas vara klart till augusti 2008.

Ett handelssystem i denna region innebär särskilda utmaningar. De deltagande staterna har mycket olika utsläppsprofiler och energiresurser och Kalifornien, som står för nästan hälften av regionens utsläpp, har en avgörande dominans. Det mål för utsläppsminskningarna som fastställts för WCI har inte varit ett resultat av förhandlingar. I stället har en sammanvägning av de mål som i många fall redan formulerats på delstatsnivå gjorts, vilket resulterat i det fastlagda målet på aggregerad nivå. Ambitionsnivån skiljer sig alltså från

delstat till delstat där Washington har det ambitiösaste målet på 34 procent. Kaliforniens mål är betydligt lägre, 11 procent, vilket förklaras av att man här redan genomfört en stor del av de billigaste åtgärderna.

Enligt tidplanen för WCI avser man att organisera och introducera systemet inom 18 månader, vilket måste ses som en stor utmaning. Om WCI lyckas med dessa föresatser kan systemet förväntas få ett stort inflytande över processen i kongressen som med största sannolikhet ligger ett stycke efter WCI i sin tidplan.

#### 4.4 Initiativ i Mellanvästern

I början av november 2007 träffade sex guvernörer från mellanvästern, tillsammans med representanter från den kanadensiska provinsen Manitoba, en överenskommelse om att skapa ett regionalt handelssystem för växthusgaser. *The Midwestern Greenhouse Gas Accord* signerades av delstaterna Illinois, Iowa, Michigan, Minnesota, Kansas och Wisconsin. South Dakota, Indiana och Ohio har anslutit sig som observatörer. Ett regionalt initiativ från dessa delstater är särskilt intressant, eftersom regionen präglas av tillverkningsindustri och jordbruk med betydande utsläpp av växthusgaser.

De deltagande staterna har satt som mål att minska utsläppen av växthusgaser med 60–80 procent till 2050 i förhållande till 1990 års nivå. För att nå detta mål ska man under det närmaste året utveckla ett regelverk för ett gemensamt handelssystem, som omfattar alla växthusgaser och alla sektorer av ekonomin. Tanken är att systemet ska vara på plats till mitten av 2010 och man har också annonserat att man är intresserad av att länka det planerade systemet till andra regionala initiativ.

#### 4.5 Rollfördelning mellan den delstatliga och den federala nivån

Inom amerikansk miljöpolitik har balansen mellan federal styrning och delstaternas bestämmanderätt ständigt varit föremål för en politisk dragkamp där den rättsliga prövningen i federala domstolar kommit att spela en viktig roll. Detta gäller inte minst klimatområdet och en förståelse för dessa rättsliga processers betydelse är nödvändig för en förståelse av amerikans klimatpolitik.

##### 4.5.1 Reglering av växthusgaser på federal nivå – rättslig grund

I dag finns ingen federal lagstiftning som reglerar utsläpp av växthusgaser. Däremot finns sedan 70-talet en samlad federal lagstiftning som reglerar utsläpp av luftföroreningar, den så kallade *Clean Air Act (CAA)*. CAA ger *Environmental Protection Agency (EPA)* mandat att reglera luftföroreningar som bedöms kunna vara till skada för allmänhetens hälsa och välfärd. I lagen definieras luftföroreningar som ”*vilken som helst substans som släpps ut till omgivningsluften*”. Ämnet koldioxid nämns dock inte i den brett formulerade lagtexten. Huruvida CAA ger EPA rätt eller till och med skyldighet att reglera utsläpp av växthusgaser har varit föremål för en utdragen rättsprocess.

Prövningen inleddes med att ett antal miljöorganisationer, kort efter Bushadministrationens tillträde, uppmanade EPA att reglera utsläpp av växthusgaser från fordon. År 2001 svarade EPA att man inte avsåg att införa en sådan reglering, med hänvisning till att CAA inte specifikt nämner koldioxid och därmed inte ger EPA mandat att reglera dessa utsläpp. Därutöver anförde EPA att de inte hade för avsikt att införa en sådan reglering, även om det vid en domstolsprövning skulle visa sig att de hade rätt att göra detta. EPA motiverade detta ställningstagande med att sambandet mellan koldioxidutsläpp och global uppvärmning inte var tillräckligt väl fastlagt.

Som svar på EPA:s beslut lämnade tolv delstater och ett antal miljöorganisationer, ledda av Massachusetts, in en federal stämningsansökan mot EPA för att få klarhet i hur CAA bör tolkas och tvinga fram ett agerande från EPA:s sida. Efter att en lägre instans dömt till EPA:s favör kom Högsta domstolens överraskande beslut i fallet "Massachusetts mot EPA" i april 2007. Beslutet innebär att EPA inte bara har mandat utan också skyldighet att omfatta växthusgaser från fordon i sin reglering enligt *Clean Air Act*. Vilken nivå på regleringen som bör väljas är upp till EPA att bedöma, men EPA kan enligt domslutet inte bara avstå från denna typ av reglering utan att fullt ut motivera detta.

Beslutet är ett tydligt bakslag för den nuvarande administrationen och förväntas ha en avgörande betydelse för USA:s framtida klimatpolitik. Även om Högsta domstolens beslut avser utsläpp från fordon innebär det att ett liknande beslut är att vänta, om en rättslig prövning av EPA:s skyldigheter beträffande andra utsläppskällor skulle bli aktuell.

Genom Högsta domstolens beslut finns alltså en rättslig grund för den federala administrationen att, inom ramen för CAA, ge EPA i uppdrag att reglera utsläpp av växthusgaser (Refocus 2007). Om en ny administration önskar agera snabbt i klimatfrågan behöver man alltså inte avvakta ett beslut i kongressen utan kan i stället uppdraga åt EPA att införa den reglering som behövs. De flesta analytiker inom det rättsliga området är eniga om att en sådan administrativ åtgärd skulle vara tidskrävande, men möjligheten innebär inte desto mindre en starkt pådrivande faktor för kongressen att enas om en samlad lagstiftning inom klimatområdet (Roner 2007).

#### 4.5.2 Delstatlig reglering – Kaliforniens särställning

Högsta domstolens beslut i fallet "Massachusetts mot EPA" kan också förväntas få mer kortsiktiga effekter när det gäller Kalifornien och andra delstaters rätt att införa egna krav på koldioxidutsläpp från fordon.

När kongressen redan 1967 tog beslut om en federal lagstiftning mot luftföroreningar, så erkände man samtidigt Kaliforniens speciella förhållanden när det gällde luftkvalitet och tradition med ambitiösa delstatliga åtgärder. Kongressen gav av detta skäl Kalifornien rätt att införa egen strängare lagstiftning när det gällde utsläpp från fordon. Kongressen gav också andra delstater med luftföroreningsproblem möjlighet att välja mellan de federala reglerna eller de strängare regler som tillämpas i Kalifornien. Innan Kaliforniens egna krav kan träda i kraft krävs emellertid ett beslut från EPA där myndigheten avsäger sig rätten till reglering inom det aktuella området och överlåter den på Kalifornien. Historiskt har EPA rutinmässigt tagit dessa beslut utan invändningar.

År 2002 beslutade Kalifornien att införa en ny lag (AB1493) med begränsningar av de totala utsläppen från fordon med 25 procent för personbilar och 18 procent för *Sport Utility Vehicles (SUV)* med start från 2009 års modeller. Samma mål har antagits av ytterligare tio delstater. Kalifornien har dock fått vänta i över två år på ett besked om överlåtelse av reglerrätten från EPA.

När Högsta domstolens beslutade i ärendet "Massachusetts mot EPA" i april 2007, förväntade man sig att besked från EPA skulle komma inom kort. Då EPA:s beslut dröjde inlämnade Kalifornien hösten 2007 en stämning mot EPA och den federala administrationen med motivet att de agerat allt för långsamt vid prövningen av AB1493. Enligt Kalifornien innebär fördröjningen svårigheter att införa det nya regelverket från och med 2009 som planerat.

Parallellt med att Kalifornien inväntat besked från EPA så har bilindustrin begärt en rättslig prövning av den planerade regleringen i AB1493. Förutom i Kalifornien har man valt att genomföra prövningen i Rhode Island och Vermont och hänvisar till att regleringen avser bilarnas bränsleförbrukning, vilken bara kan regleras på federal nivå. Federala domstolar i såväl Kalifornien som Vermont har hittills dömt till Kaliforniens favör.

Strax efter att presidenten i december 2007 undertecknat *The Energy Independence and Security Act* offentliggjorde EPA och Vita Huset att Kalifornien inte kommer att ges rätten att reglera koldioxidutsläpp från fordon enligt AB1493. Administrationen anförde att de regler om fordons bränsleanvändning som införs genom den nya lagstiftningen är ett bättre sätt att minska utsläppen av växthusgaser än ett ”förvirrande lapptäcke av delstatsregleringar”. Guvernör Schwarzenegger meddelade omedelbart att Kalifornien kommer att pröva varje möjlighet att få detta beslut omprövat. Beslutet kritiserades också av den demokratiska majoriteten samtidigt som det applåderades av bilindustrin.

#### 4.5.3 Slutsatser

Som tidigare nämnts (avsnitt 2.2.1) har representanhusets Energy and Commerce Committee i sitt tredje White Paper, *Appropriate Roles for Different Levels of Government*, tagit upp frågan om rollfördelningen mellan den federala och den delstatliga nivån i klimatarbetet. I detta diskussionspapper varnar kommitténs ordförande John Dingell för en omfattande introduktion av regionala och delstatliga handelssystem för växthusgaser och förordar i stället enbart en samlad federal reglering. Ställningstagandet är kontroversiellt och kritikerna anser att det präglats av konflikten mellan Kalifornien och administrationen, som beskrivits ovan.

Samtidigt innehåller senatens lagförslag *Climate Security Act* tydliga skrivningar om att delstaterna ska ha möjlighet att införa egna strängare utsläppstak för växthusgaser. I senaten finns traditionellt ett starkt stöd för att ta betydande hänsyn till skeenden på regional nivå. I takt med att fler och fler delstater engagerar sig i utvecklingen av regionala handelssystem kan detta förhållningssätt möjligen också få fler förespråkare i representanhuset. Kongressledamöter från de delstater som leder utvecklingen, och som själva medverkat till utformning av egna program, betonar självfallet att detta ledarskap och de erfarenheter som uppnåtts är ett betydelsefullt underlag inför en introduktion av ett federalt handelssystem. Exempel på erfarenheter som lyfts fram som sådana som bör kunna nyttiggöras vid utformning av ett federalt system är regelverk för registrering av utsläpp och modeller för allokering av utsläppsrätter, handelsprinciper.

RGGI är det handelssystem där förberedelserna för en introduktion kommit längst. Marknadens begränsade storlek och det faktum att systemet endast omfattar utsläpp från elproduktionsanläggningar innebär dock att inflytandet från RGGI på ett federalt handelssystem sannolikt blir ganska begränsad.

En konkretisering av planerna för utsläppshandel i Kalifornien och inom WCI skulle däremot ge upphov till en marknad av en helt annan omfattning. Tidplanen för att utveckla ett handelssystem inom WCI är ambitiös och om man lyckas förverkliga dessa planer kan detta arbete förväntas få ett starkt inflytande över processen i kongressen. Kaliforniens dominans inom WCI medför också att Kalifornien i sin tur kommer att spela en avgörande roll vid konkretiseringen av planerna inom WCI. Således är den Kaliforniska marknadens storlek och delstatens roll inom WCI, tillsammans med tidplanen för systemutformningen, faktorer som direkt kommer att ha en avgörande betydelse för Kaliforniens möjligheter att påverka ett federalt system för handel med utsläppsrätter.

Därutöver kommer utvecklingen i Kalifornien sannolikt också att få en indirekt påverkan på den federala processen med att utveckla ett handelssystem för växthusgaser. I takt med att regelverk för genomförande av Kaliforniens lagstiftning inom klimatområdet preciseras kan ytterligare rättsliga processer förväntas, till exempel när det gäller de krav som kommer att ställas på industrins utsläppsminskningar. Tidsåtgången och utfallet av sådana processer kommer inte bara att få ett avgörande inflytande över Kaliforniens klimatarbete utan kan också förväntas påverka arbetet i kongressen med att införa ett federalt handelssystem för växthusgaser.

Sammanfattningsvis innebär detta att i synnerhet Kaliforniens planer för att minska sina utsläpp av växthusgaser med hjälp av marknadsbaserade mekanismer, kan förväntas påverka motsvarande process i kongressen på ett avgörande sätt.



## 5 Näringslivets roll

Under 90-talet agerade stora delar av amerikansk industri, och i synnerhet företag vars verksamhet hade stark koppling till användningen av fossila bränslen, aktivt för att motverka regler och internationella överenskommelser, som skulle innebära ett tak för utsläpp av växthusgaser. Vid denna tid bildades en särskild organisation, *the Global Climate Coalition*, med medverkan från ett stort antal branscher, för att bedriva och koordinera lobbyverksamhet inom området. I jämförelse med de amerikanska företagen var industrin i Europa betydligt mindre aggressiv i sina försök att påverka utvecklingen (Levy 2007).

Efter millenniumskiftet började dock en ny trend i amerikansk industris förhållningssätt till klimatfrågan att växa sig stark. Olje- och bilindustrin började investera i alternativa tekniker med låga utsläpp och engagerade sig i olika former av frivilliga program för att minska sina egna utsläpp. Samtidigt började nya industrinätverk växa fram, som var öppna för en alternativ hållning i klimatfrågan. Ett exempel på ett sådant nätverk är *Business Environmental Leadership Council* som bildades på initiativ av *PEW Center on Global Climate Change* i slutet av 90-talet.

Fokus på nya affärsmöjligheter och ett ”vinna-vinna” perspektiv har varit utgångspunkten för detta nya förhållningssätt, som företräds av ett flertal miljöinriktade företagssammanslutningar. Inflytelserika miljöorganisationer i USA, så som *World Resource Institute*, *WWF* och *Environmental Defense*, har ingått partnerskap med industrin för att utveckla lönsamma metoder för utsläppsreduceringar. Samma synsätt präglar också de frivilliga åtaganden som initierats av federala myndigheter inom exempelvis programmet *Climate Wise*, som genomförs av Department of Energy och EPA. Detta program beskrivs som “*a unique partnership that can help you turn energy efficiency and environmental performance into a corporate asset*”.

### 5.1 Hur hanterar företagen klimatrisker?

Bland flera tecken på näringslivets ökade intresse för klimatfrågan är framväxten av organisationer som söker värdera företag ur ett klimatperspektiv. Exempel på sådana organisationer är *Ceres* och det tidigare nämnda *Business Environmental Leadership Council (BELC)*.

#### CERES

*Ceres* är en sammanslutning av investeringsföretag, miljöorganisationer och andra intressenter, som tillsammans med företrädare för industrin söker finna lösningar på de utmaningar som en hållbar utveckling innebär, så som att bemästra globala klimatförändringar. *Ceres* leder *The Investors Network on Climate Risk (INCR)* en grupp med mer än 50 institutionella investerare från USA och Europa, som sammantaget hanterar tillgångar på närmare 3 000 miljarder dollar. *INCR* bildades 2003 med målet att främja en ökad förståelse bland investerare för de risker som är förknippade med klimatförändringar. *Ceres* är initiativtagare till *Global Reporting Initiative (GRI)* och verkar för att denna standard ska implementeras av USA:s företag.

*Ceres* genomförde 2006 en benchmarking-studie specifikt inriktad på företagens förmåga att hantera klimatrisker. Punkter som värderades var klimatfrågans hantering på styrelse- och ledningsnivå, hur utsläpp följs upp och redovisas samt strategiska insatser och vägval

inom klimatområdet. Metoden som tillämpas i studien innebär att man försöker värdera och poängsätta hur väl ett företag bemästrar de problem som man ställs inför utifrån branschens specifika förutsättningar. Ett energiintensivt företag som en aluminiumindustri kan härigenom mycket väl få högre poäng än ett livsmedelsföretag med betydligt mindre miljöpåverkan.

Undersökningen visar att de amerikanska företagens medvetenhet och strategiska hantering av klimatfrågan har stärkts betydligt sedan 2003 då en mindre undersökning av samma typ genomfördes. De amerikanska företagen ligger dock fortfarande generellt sätt sämre till än europeiska företag och har endast ledande positioner i fyra av nio undersökta branscher där företag från flera länder ingår. Beträktat per sektor får kraftindustrin, kemisk industri och bilindustrin de högsta poängen och livsmedelsindustri och flygbolag de lägsta. Bästa företag i studien är BP med 90 av 100 möjliga poäng och DuPont som ligger på andra plats med 85 poäng. De ledande företagen karaktäriseras på följande sätt:

*Companies at the vanguard no longer question how much it will cost to reduce greenhouse gas emissions, but how much money they can make doing it. Financial markets are starting to reward companies that are moving ahead on climate change, while those lagging behind are being assigned more risk... Shareholders and financial analysts will increasingly assign value to companies that prepare for and capitalize on business opportunities posed by climate change (Cogan, 2006).*

#### BELC

BELC består av 43 multinationella företag, primärt från Fortune 500 gruppen, som är aktiva inom klimatområdet. Företagen inom gruppen har ett marknadsvärde på närmare 3 000 miljarder USD och 3,8 miljoner anställda. Företagen representerar en rad olika branscher. Samtliga har antingen stora direkta utsläpp av växthusgaser eller en påtaglig klimatpåverkan genom sina produkter och tjänster.

Inom BELC företagen har *Pew Center for Global Climate Change* i samarbete med University of Michigan genomfört en undersökning av hur företagsstrategier inriktade på klimatrelaterade risker och möjligheter utvecklats och implementerats. Undersökningens slutsatser om de viktigaste elementen i en framgångsrik klimatstrategi är snarlika Ceres och sammanfattas enligt följande:

- att fullt ut kartlägga företagets ”klimatmässiga fotavtryck” och hela produktionskedjans känslighet för klimatförändringar
- att få en förståelse för marknadens omvandling och strategiska positioner i framtiden
- att byta fokus från riskhantering till affärsmöjligheter
- att påverka utvecklingen av policy – spelregler på marknaden

Policypåverkan ses som ett medel att minska osäkerhet. Utformningen av en framtida reglering inom klimatområdet kommer att vara avgörande för spelreglerna på marknaden. Det stora antalet alternativa lösningar som förekommer i den klimatpolitiska debatten innebär också en förstärkt osäkerhet för företagen. Just nu ses därför regleringsrisken som den största klimatrelaterade risken. En förutsättning för policypåverkan är dock en hög trovärdighet, som endast kan uppnås genom att företagen genomför egna klimatinsatser med påvisbara resultat.

## 5.2 Betydelsefulla aktörsgrupper

Den rådande osäkerheten om hur en framtida klimatstrategi kommer att se ut har bidragit till att ett flertal industriföreträdare, branschorganisationer och andra sammanslutningar nu söker driva på utvecklingen mot ett politiskt avgörande i klimatfrågan.

### 5.2.1 The U.S. Climate Action Partnership

En viktig påtryckningsgrupp för en federal klimatlagstiftning och en harmonisering av de regionala initiativ som nu pågår är *The U.S. Climate Action Partnership (US CAP)*, som bildades i januari 2007. Denna koalition, bestående av stora industri- och energiföretag tillsammans med ett antal miljöorganisationer, har uppmanat kongressen att snarast 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. Grundarna av US CAP är Alcoa Inc., BP America, Caterpillar Inc., Duke Energy, DuPont, Florida Power and Light Co., General Electric Co., Pacific Gas & Electric Co. och PNM Resources Inc. tillsammans med miljöorganisationerna Environmental Defense, Natural Resources Defense Council, Pew Center on Global Climate Change och World Resources Institute. Ytterligare 18 företag, bland dem General Motors, Ford Motor Company, Chrysler Group och Shell, och två miljöorganisationer har under 2007 anslutit sig till initiativet.

Koalitionen presenterar i rapporten *A Call for Action* rekommendationer om obligatoriska begränsningar av växthusgasutsläpp och införande av ett marknadsbaserat handelssystem för växthusgaser. US CAP föreslår följande mål för utsläppsminskningarna på nationell nivå:

- 100–105 procent av dagens nivå inom 5 år
- 90–100 procent av dagens nivå inom 10 år
- 70–90 procent av dagens nivå inom 15 år
- 60–80 procent av dagens nivå till 2050 som långsiktigt mål

Man förordar ett handelssystem av typ ”cap and trade”, som omfattar hela ekonomin för att härigenom skapa lika spelregler på marknaden och ett tydligt pris på växthusgaser. Därutöver föreslås kompletterande åtgärder i sektorer där enbart prissignaler inte förväntas vara tillräckligt för att åstadkomma de nödvändiga förändringarna. De sektorer som pekas ut för kompletterande åtgärder är kolbaserad elproduktion, transporter och energieffektiva byggnader. Därutöver förordas en ökad satsning på forskning, utveckling och demonstration inom energiområdet. US CAP betonar också nödvändigheten av ett förnyat amerikanskt ledarskap i det internationella klimatarbetet, efter att de nödvändiga första stegen tagits för ett nationellt åtagande om utsläppsminskningar.

### 5.2.2 The National Petroleum Council (NPC)

En annan organisation vars rekommendationer för en alternativ klimatpolitik väckt stor uppmärksamhet är *National Petroleum Council (NPC)*. NPC har genomfört en omfattande utvärdering av framtiden för USA:s olje- och gasindustri. Organisationens rapport med titeln *Facing the Hard Truths About Energy* överlämnades till Department of Energy i slutet av juli 2007. I rapporten efterfrågas kraftfulla åtgärder som kan bidra till att dämpa tillväxten i efterfrågan på energi, som enligt officiella prognoser bedöms öka 50–60 procent till 2030.

Bland de framlagda förslagen finns rekommendationer om normer för ökad bränsleekonomi och energieffektivare byggnader samt introduktion av styrmedel som sätter ett pris på koldioxid. Rapporten är ett resultat av mer än ett års arbete av analytiker och personer i ledande ställning inom USA:s största olje- och gasföretag och oberoende miljö- och konsumentorganisationer. Förslagen i rapporten är i sig inte uppseendeväckande, men det faktum att de framförs av olje- och gasindustrins företrädare och egen branschorganisation har gett eko i massmedia.

### 5.3 Frivillig handel med växthusgaser

Den frivilliga amerikanska marknaden för utsläppskrediter omsatte år 2006 91 miljoner USD. Denna siffra kan jämföras med motsvarande värde för den globala marknaden, som under samma period uppgick till cirka 30 miljarder USD, där enbart EU:s omsättning uppgick till 24 miljarder USD.

Den frivilliga marknaden i USA är alltså begränsad men ändå betydelsefull. Dels kan den ge viktiga erfarenheter när det gäller regelverk och verifiering dels ger den, i avvaktan på obligatoriska styrmedel, ett mått på efterfrågan från individer och företag på konkreta klimatåtgärder.

#### *OTC- marknaden*

Den frivilliga handeln i USA sker huvudsakligen i två former. Den första marknadsformen är en OTC-marknad där handeln i det närmaste enbart avser kompensationsåtgärder så kallade offset. För OTC-marknaden finns inga allmänt accepterade kvalitetsstandarder eller verifieringsrutiner. Detta ökar risken för oseriösa projekt och dubbel bokföring. Samtidigt är transaktionskostnaderna betydligt lägre på denna frivilliga marknad, vilket ger ökade möjligheter för mindre projekt som annars har svårt att få finansiering. OTC-marknaden för offset har vuxit kraftigt i USA under de senaste åren och utgjorde 2006 drygt hälften av den frivilliga handeln i USA (Hamilton 2007).

#### *Chicago Climate Exchange (CCX)*

Vid sidan av OTC-marknaden är *Chicago Climate Exchange (CCX)* den dominerande handelsplatsen i USA för utsläppsrätter kopplade till växthusgaser. CCX öppnades redan 2003 i Chicago och var då världens första börs för växthusgaser. De enheter som man handlar med på CCX benämns *Carbon Financial Instruments (CFI)* och motsvarar en utsläppsrätt på 100 ton koldioxid. CFI kan antingen vara utsläppskrediter baserade på överlåtelsebara utsläppsrätter från andra medlemmar i CCX i enlighet med börsens regelverk, eller så kan de liksom på OTC-marknaden vara krediter som baserar sig på kompensationsåtgärder i form av godkända projekt för utsläppsreduktion. Även om handeln med CFI är frivillig har länkning till andra handelssystem etablerats genom att utsläppsrätter från dessa handelssystem kan godkännas av börsen.

Deltagarna i CCX åtar sig utsläppsreduktioner som är procentuella i förhållande till basåren 1998–2001. Utsläppen ska minska med en procent från denna nivå för vardera av åren 2003 till 2006. I fas två ska en ytterligare reduktion på två procent ske till 2010, det vill säga sammantaget en minskning med sex procent i förhållande till basåren 1998–2001. Även om deltagandet i CCX är frivilligt, är de företag och organisationer som ansluter sig genom avtal rättsligt bundna att uppfylla sina åtaganden och de regler som gäller för CCX.

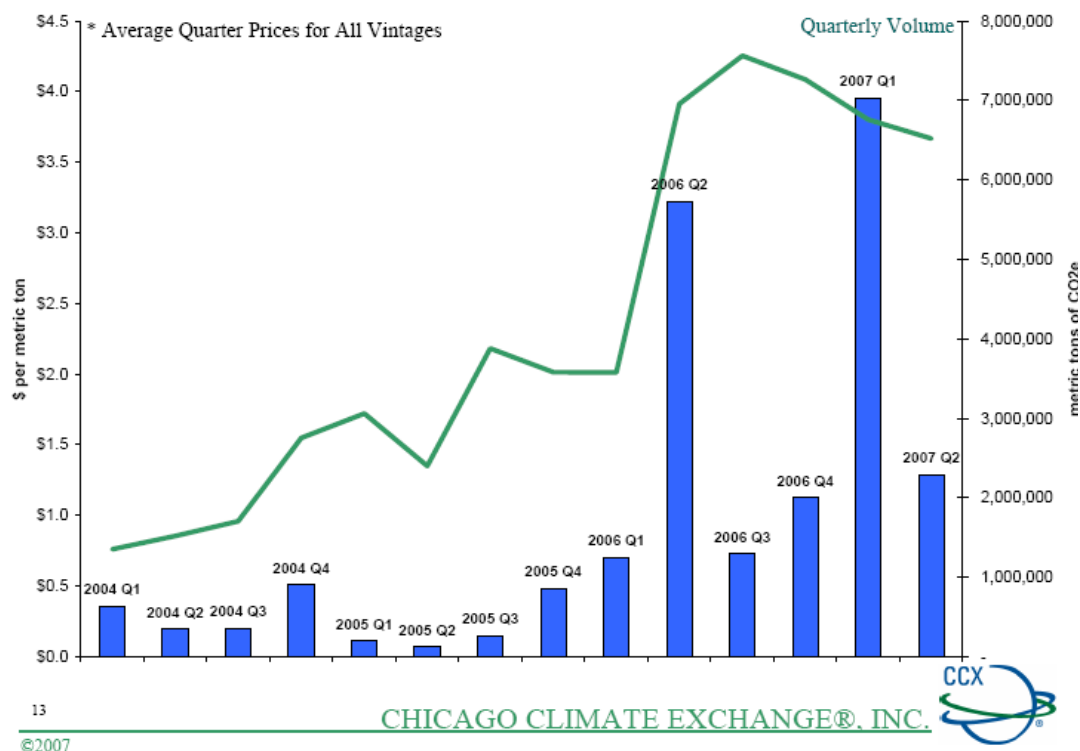
Utsläppshandeln omfattar de sex växthusgaserna reglerade i Kyotoavtalet (koldioxid, metan, dikväveoxid, HFC, PFC och svavelhexafluorid). Som tidigare nämnts godtar CCX

flera typer av kompensationsåtgärder, bland annat så kallade sänkprojekt (aktiviteter som avlägsnar växthusgaser ur atmosfären genom exempelvis skogsplantering som tar upp koldioxid vid tillväxt), utanför regionen, till exempel skogsprojekt i Brasilien.

Initiativet till Chicago Climate Exchange togs av företag som frivilligt ville verka för att minska utsläppen av växthusgaser. Aktörer i USA, Kanada, Brasilien och Mexico deltar i handeln. Deltagarna är privata företag, kommuner, akademiska institutioner samt övriga organisationer som önskar minska sina utsläpp av växthusgaser och samtidigt skaffa sig erfarenheter av utsläppshandel. Sedan 2003 har antalet medlemmar vuxit till cirka 400. Exempel på deltagande företag är Stora-Enso, Manitoba Hydro, Ford Motor, International Paper, IBM och American Electric Power. Exempel på städer och stater är Chicago, Oakland, Boulder, Portland och staten New Mexico. Bland deltagande organisationer märks bland annat World Resources Institute, Pax World och Rocky Mountain Institute.

Priset per ton koldioxidekvivalenter har sedan starten 2003 stigit från drygt 1 USD till drygt 4 USD i slutet av år 2006. Inledningsvis var volymerna blygsamma och den totala handlade volymen från starten fram till slutet av mars 2006 uppgick endast till knappt 5,5 miljoner ton. Volymerna har dock successivt ökat och 2006 uppgick handelns omfattning till 10 miljoner metrisk ton koldioxid till ett sammanlagt värde av drygt 36 miljoner USD. År 2007 mer än fördubblades den handlade volymen till knappt 23 miljoner ton. Pris och volymutveckling på CCX framgår av Figur 5.

Figur 5 Genomsnittligt kvartalspris och volym under perioden 2004 till andra kvartalet 2007 på CCX.



Källa: CCX 17.5 2007

Jämfört med EU ETS är handeln på CCX mycket begränsad. Den totala handlade volymen inom EU ETS uppgick år 2006 till 1 100 miljoner ton koldioxid till ett sammanlagt värde av drygt 24 miljarder USD.

Senaste kvartalet har utbudet på CCX ökat vilket medfört att priset fallit från 3 USD till cirka 1,5 USD per ton. Orsaken till överutbudet är bland annat att de som gjort åtagande på CCX oftast har möjligheter att uppfylla sina åtagande utan att behöva köpa utsläppskrediter.

#### *Marknadsutveckling*

Den frivilliga marknadens flexibilitet är både dess styrka och dess svaghet. Bristen på transparens har medfört att det bland allmänheten utvecklats en viss misstro mot den frivilliga utsläppsmarknaden. Detta innebär att företagen riskerar att deras åtaganden på denna marknad uppfattas som inte trovärdiga, så kallad "greenwash". Utveckling av standardiserade kvalitetskriterier som ger garantier att åtgärderna verkligen ger reella utsläppsminskningar är således en nyckelfråga för den frivilliga marknadens fortsatta tillväxt.

### **5.4 Slutsatser**

Industrins engagemang i klimatfrågan grundar sig till stor del på behovet av långsiktiga och stabila planeringsförutsättningar. Samtidigt som företagens klimatstrategier utvecklats och blivit mer proaktiva har paradoxalt nog osäkerheten kring spelreglerna på den amerikanska marknaden ökat, eftersom företagen inte längre kan förlita sig på att den nuvarande administrationens klimatstrategi kommer att ligga fast under någon längre tid. Skiftande bestämmelser på delstatsnivå medför också en fragmentisering av marknaden.

Kravet på långsiktighet har förstärkts ytterligare genom att behovet av nyinvesteringar i elproduktion och annan infrastruktur inom energiområdet blivit allt mer akut under de senaste åren. Under de närmaste tio åren uppgår, enligt kraftbranschens bedömningar, utbyggnadsbehovet av ny elproduktionskapacitet i USA till cirka 120 000 MW. Kolkraft är för närvarande det mest ekonomiska alternativet, men osäkerhet kring prissättning av växthusgasutsläpp och reglering av utsläppsnivåer gör investeringar i ny kolkraft riskfylld. Också för ny kärnkraft är kostnadsbildningen osäker, mycket på grund av den besvärliga tillståndprocessen, vilken verkar dämpande på investeringsviljan. Valet av utbyggnadsalternativ avgörs således till stor del av vilka delstatliga och federala regleringar som på sikt kommer att införas inom klimatområdet.

Industrin förväntar sig allmänt att det kommer att ske en federal reglering av utsläpp av växthusgaser. Företrädare för industrin förespråkar att en sådan reglering kommer att omfatta hela ekonomin för att undvika konkurrenssnedvridningar. Man önskar också att en framtida nationell reglering ska ingå i en internationell överenskommelse och att en sådan överenskommelse ska inkludera gemensamma regler för utnyttjande av internationella kompensationsåtgärder.

## 6 Det internationella klimatarbetet

I de internationella klimatförhandlingarna har den nuvarande administrationen avvisat en diskussion om bindande mål för utsläpp av växthusgaser och betonat betydelsen av att även utvecklingsländer som Indien, Kina och Brasilien medverkar i ansträngningarna att minska de globala utsläppen. Fortfarande understryks också vikten av att klimatfrågorna hanteras så att en säker global energiförsörjning garanteras och den ekonomiska utvecklingen inte äventyras.

Komponenter i administrationens förhandlingsutspel är också överenskommelser som motverkar skogsskövling, mer effektiv energiutvinning samt ökat internationellt utbyte beträffande avancerad teknologi inom energiområdet.

### 6.1 FN-processen – USA:s prioriteringar och initiativ

Grunden för det förhandlingsarbete, som de närmaste två åren ska leda till ett beslut om en framtida klimatregim post 2012 lades vid de internationella klimatförhandlingarna på Bali i början av december 2007. Vid mötet antogs den så kallade "Bali Action Plan", en färdplan för kommande förhandlingar under klimatkonventionen med sikte på en överenskommelse i Köpenhamn 2009.

Mötet betraktas allmänt som en framgång, framför allt därför att samtliga världens parter nu för första gången säger sig vara beredda att vidta åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser. Industrieländerna går med på att vidta jämförbara åtgärder/åtaganden. I förhållande till tidigare innebär det att även USA nu gått med på att arbeta med sådana insatser. Dessutom har u-länderna gått med på att genomföra mätbara åtgärder samtidigt som de ska ges stöd genom teknologi, finansiering och kapacitetsuppbyggnad.

Såväl i Europa som i USA tilldrog sig Balimötet ett mycket stort medialt intresse. Särskilt uppmärksammades USA:s ovilja att ansluta sig till långsiktiga mål för utsläppsminskningarna till 2020 respektive 2050. Som ett svar på kritiken har Bush-administrationen i uttalanden till amerikansk media genmält att det rimliga i stället är att obligatoriska utsläppsmål diskuteras i slutet av den kommande förhandlingsprocessen. Vid förhandlingarna löstes denna fråga slutligen med en tydlig hänvisning till IPCC och den vetenskapliga grunden samt formuleringen "*...recognises that deep cuts in global emissions will be required to adress climate change*".

Även USA:s vägran att acceptera ett förslag till formulering från Indien om utvecklingsländernas insatser och de högljudda buande som följde dokumenterades flitigt i media. Efter hårda påtryckningar accepterade dock USA slutligen den föreslagna texten.

I förhandlingarnas avslutande skede förtydligade också den amerikanska delegationschefen, Paula Dobriansky, att USA vill ta fram ett långsiktigt mål för utsläppsreduktioner motsvarande en halvering av utsläppen till 2050 och dessutom de facto gått med på

- mätbara, rapporterbara och verifierbara åtgärder (action),
- kvantitativa mål för utsläppsreduktion samt,
- jämförbarhet

De amerikanska eftergifterna vid förhandlingarna i Bali kan ses som ett led i en stegvis förändrad hållning i klimatfrågan som inleddes vid G8 mötet i Heiligendamm i juni 2007

och följdes av Vita Husets initiativ i september 2007 till en serie möten *Major Economies Meeting on Energy Security and Climate Change* (se avsnitt 7.2 nedan). Detta förändrade förhållningssätt innebär dock inte att den nuvarande administrationens grundläggande hållning i klimatfrågan förändrats. Grundpelarna är fortfarande en teknikorienterad strategi, såväl nationellt som internationellt med starkt tonvikt på energisäkerhet och minskat beroende av importerad olja. President Bush har också vid upprepade tillfällen, senast i sitt *State of the Union* tal den 28.1 2008, betonat att en internationell överenskommelse måste garantera åtaganden om utsläppsminskningar från samtliga ledande ekonomier och inte bara industriländer:

*”The agreement will be effective only if it includes commitments by every major economy and gives none a free ride.”*

I sitt tal lyfte presidenten också fram administrationens åtagande att under året fortsatt arbeta för att stimulera utvecklingen av ren energiteknik och engagera de länder som står för merparten av världens växthusgasutsläpp i att bekämpa klimatförändringar och samtidigt garantera inhemsk försörjningstrygghet.

Bland konkreta förslag som presidenten lyfte fram i sitt *State of the Union* tal märks en precisering av ett tidigare annonserat initiativ till en internationell fond för att underlätta tekniköverföring av ren energiteknik från industriländer till utvecklingsländer. Presidenten deklarerade att USA är beredd att satsa 2 miljarder dollar i fonden under en treårsperiod.

Ytterligare ett officiellt uttalande om USA:s hållning i klimatfrågan, värt att notera, gjordes i slutet av februari av Daniel Price, säkerhetspolitisk rådgivare till presidenten. Vid ett möte i Paris uttalade han att USA kan tänka sig att acceptera bindande internationella åtaganden för att minska växthusgasutsläppen, om reglerna omfattar samtliga stora ekonomier, inklusive Indien och Kina.

## 6.2 Förhandlingskonstellationer utanför FN

I september 2007 annonserade Vita Huset att man avsåg att ta initiativ till en serie möten med de av världens länder som står för merparten av världens växthusgasutsläpp, kallade *Major Economies Meeting on Energy Security and Climate Change*. Initiativet har från amerikansk sida haft det uttalade syftet att skapa en process som leder till att några viktiga länder ställer upp frivilliga nationella mål under ett övergripande gemensamt mål. Invitationen, som framfördes vid G8-mötet i Tyskland välkomnades av övriga länder, men väckte samtidigt oro för att initiativet innebar ett sätt att minska FN-processens inflytande.

Den 27-28 september 2007 samlades, på inbjudan av president Bush, ledare från världens 16 ledande ekonomier i Washington D.C. till det första av dessa möten för att diskutera en klimatregim efter 2012. Vid mötet betonade som väntat president Bush att varje land bör hitta sin egen mix av styrmedel och teknologi för att åstadkomma utsläppsminskningar utan att skada det egna landets ekonomiska utveckling. Med denna utgångspunkt kan syftet med processen sägas vara att söka fastställa olika parter nationella förutsättningar för att genomföra olika former av utsläppsminskande åtgärder, för att härigenom bygga upp ett gemensamt mål för utsläppsminskningar underifrån.

Vid detta första möte höll presidenten också helt och hållet fast vid frivillighetsprincipen och inriktningen på nationella mål och ett sektorinriktat angreppssätt.

Kritiken mot utfallet under mötet och Vita Husets avvisande av varje form av bindande åtaganden har varit omfattande från oppositionens sida liksom från internationell press och miljöorganisationer. Den kritik som framförts i Europa, att initiativet också underminerar



FN-processen, har däremot inte varit särskilt uttalad. Flera tankesmedjor och FoU-organisationer engagerade i internationella klimatfrågor har tvärtom stöttat behovet av kompletterande processer bland de största ekonomierna, även om man ser UNFCCC som ramen för ett slutligt klimatavtal.

Under Balimötet blev det tydligt att USA har för avsikt att fortsätta att driva denna process vidare. Genom beslutet från Bali blev det också klarlagt att man godtar UNFCCC som huvudprocess för de framtida internationella klimatförhandlingarna.

Det andra *Major Economies Meeting on Energy Security and Climate Change* hölls i Honolulu, Hawaii 30–31 januari 2008. Som väntat ledde inte mötet till någon överenskommelse men beskrevs av flera deltagare som det mest engagerande hittills.

### 6.3 Samarbetet i Stillaohavsområdet

USA har i dag ett samarbete med Asien och Stillaohavsländerna om ren utveckling och klimat, "*Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate*", som man önskar vidareutveckla. 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 samt den privata och offentliga sektorn. USA betonar att detta partnerskap omfattar cirka hälften av världens befolkning och mer än hälften av världens samlade BNP och energianvändning.

Ett led i satsningen på att lyfta fram Stillaohavsområdet som en bas för det fortsatta internationella klimatarbetet var den överenskommelse som träffades vid *APEC:s* toppmöte i Sydney den 8 september 2007. *APEC, Asia-Pacific Economic Co-operation*, är ett regionalt samarbete med mål att utveckla regionen till ett frihandelsområde. De länder som ingår i samarbetet är Australien, Nya Zeeland, USA, Kanada, Japan, Sydkorea, Thailand, Malaysia, Indonesien, Filippinerna, Singapore, Brunei, Kina, Taiwan, Hong Kong, Mexiko, Papua Nya Guinea, Chile, Peru, Ryssland och Vietnam.

Vid mötet enades man om icke bindande mål (aspirational goals) för att minska energiintensiteten i regionen med 25 procent till 2030 och öka beskowningen med åtminstone 20 miljoner hektar till 2020. Överenskommelsen har kritiserats av miljögrupper och andra för valet att utgå från energiintensitet och överenskommelsens frivilliga karaktär.

### 6.4 Oberoende initiativ för en internationell klimatöverenskommelse

Ett stort antal forskare, tankesmedjor och organisationer utanför administrationen har engagerat sig för att finna alternativa lösningar till en ny klimatregim efter 2012. De flesta av dessa strategier och idéer innebar inte en förlängning av Kyotoavtalet, vilket betraktades som en oframkomlig väg för USA. Exempel på aktörer som engagerat sig i detta arbete är:

- Pew center on Global Climate Change - Dialogen vid Pocantico
- Harvard - Architectures for Agreement: Addressing Global Climate Change in the Post-Kyoto World
- Resources for the Future
- Brookings

Bland dessa oberoende aktörer råder det enighet om nödvändigheten av att framtida klimatåtaganden omfattar alla större ekonomier och att ingen långsiktig strategi kan lyckas

utan medverkan från länder som Kina, Indien och Brasilien. Samtidigt betonas behovet av flexibilitet och att olika typer av länder måste tillåtas att ha olika typer av åtaganden. Exempel på element eller ramverk som skulle kunna bidra till att skapa ett sådant flexibelt angreppssätt är:

- Internationella sektorövergripande överenskommelser
- Policybaserade åtaganden
- Tekniskt utvecklingssamarbete
- Anpassning
- Koppling till internationell handel

Behovet av att etablera ett bredare spektrum av åtaganden om mål och policy betonas bland annat i Harvard projektet - Architectures for Agreement. Exempel på sådana åtgärder är intensitetsbaserade mål, markreformer för att förhindra skogsskövling, avskaffande av subventioner till fossila bränslen. Åtgärder behöver också vidtas för att stärka institutioner som ansvarar för utvärdering och verifiering av åtgärder (Aldy 2007)

Samtliga aktörer som engagerat sig i klimatfrågan betonar också nödvändigheten av att USA har ett bindande nationellt beslut om minskade utsläpp av växthusgaser på plats innan ett internationellt avtal ingås. Genom ett nationellt beslut har administrationen en tydlig ram för vilka åtaganden man kan göra, vilket underlättar den efterföljande godkännandeprocessen i kongressen. Ett nationellt beslut med obligatoriska krav på utsläppsminskningar skapar också en trovärdighet för USA i de kommande förhandlingarna och ses som en garanti för att USA ska kunna återta sitt ledarskap i det internationella klimatarbetet.

## 6.5 Slutsatser

Att USA nu sitter vid förhandlingsbordet, erkänner klimatproblematiken och säger sig vilja finna en lösning är en betydande förändring i förhållande till tidigare klimatförhandlingarna under klimatkonventionen. Att USA accepterar skrivningar som fastslår att det vetenskapliga beviset för klimatförändringar är ovedersägligt skulle så sent som för ett år sedan ansetts helt omöjligt.

Denna förändring innebär dock inte att grundpelarna i den nuvarande administrationens klimatpolitik förändrats. Den starka teknikorienteringen, såväl nationellt som internationellt, kvarstår med starkt tonvikt på säker energiförsörjning och minskat beroende av importerad olja. En del av denna teknikstrategi innebär också att man uppmuntrar finansiellt stöd till utvecklingsländer, för introduktion av ny energiteknologi samtidigt som problemet med olika former av handelshinder och avgifter lyfts fram som en nyckelfråga.

En avgörande faktor i administrationens hållning är dock det oeftergivliga kravet på att en internationell klimatöverenskommelse måste garantera åtaganden om utsläppsminskningar från samtliga ledande ekonomier och alltså inkludera länder som Indien och Kina. Däremot har administrationen deklarerat att man är öppen för en diskussion om åtagandenas utformning och till vilken förbrukningsnivå de ska relateras (basår, intensitetsmål, absoluta mål etc.) Administrationen lägger också stark tonvikt vid att man anser sig ha gjort betydande insatser redan och att framtida åtaganden bör relateras till detta förhållande.

USA:s klimatpolitiska förhandlingsposition kommer givetvis att förändras betydligt efter årsskiftet 2008/2009 då en ny president och en ny administration tillträder. Med en demokratisk valseger blir skillnaderna förmodligen större, men även republikansk seger

kommer med all sannolikhet medföra vissa förändringar också i de internationella positionerna.

Vid en demokratisk valseger kommer den nya administrationen sannolikt lägga ned betydande ansträngningar på att få igenom ett nationellt beslut om obligatoriska begränsningar av växthusgaser, innan de internationella klimatförhandlingarna kommer in i ett avgörande skede hösten 2009. I detta fall kan ett sådant beslut förväntas få en relativt hög långsiktig ambitionsnivå, som också kommer att avspegla sig i USA:s framtida förhandlingsposition. Denna beslutsordning betraktas som nödvändig för att kunna garantera kongressens stöd för en internationell överenskommelse. Även med en republikansk valseger kan man förvänta sig att arbetet med ett nationellt beslut om obligatoriska begränsningar av växthusgaser kommer att drivas vidare, men sannolikt på en lägre ambitionsnivå.

Fokus på att i första hand utveckla ett nationellt obligatoriskt system för utsläppshandel har medfört att intresset för länkning till internationella handelssystem är svagt liksom intresset för Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer, så som CDM. Ett tydligt tecken på detta är att Lieberman-Warners förslag i senaten begränsar användningen av internationell offset till åtgärder i länder som själva infört obligatoriska utsläppstak för växthusgaser.

Även intresset för att ta hänsyn till möjligheter att länka till andra handelssystem som EU ETS vid utformning av ett nationellt system för utsläppshandel har varit relativt svagt i kongressen. Företrädare för administrationen har också betonat att man inte tror på ett internationellt handelssystem för utsläppsrätter.

Slutligen är det också värt att notera att det finns en betydande konsensus över partilinjerna om nödvändigheten av att en internationell klimatöverenskommelse också omfattar åtaganden från alla större ekonomier. Innovativa lösningar för hur sådana åtaganden kan utformas anses nödvändiga för att en internationell överenskommelse ska kunna uppnås. Diskussionen om hur sådana modeller skulle kunna se ut har även från demokraternas sida handelspolitiska implikationer och i vissa fall även protektionistiska inslag. Detta synsätt avspeglar sig inte minst i de förslag till obligatoriska handelssystem som är under behandling i kongressen. Förslagen med det starkaste politiska stödet innehåller alla någon form av regelverk som ska uppmuntra utvecklingsländer som Kina att delta i en internationell klimatregim med krav på utsläpps begränsningar. Varningsord höjs dock från handelspolitiskt ansvariga för att sådana regler kan strida mot WTO:s bestämmelser.

## Referenser

- Aldy, Joseph E., Stavins Robert, *Architectures for Agreement: Addressing Global Climate Change in the Post-Kyoto World*, Cambridge University Press, Cambridge 2007
- Antholis, William, *America and Global Leadership: A Strategy for Bipartisanship on Trade and Climate Change*, The Brookings Institution, 24.10 2006
- Antholis, William, *Tackling Trade and Climate Change*, The Brookings Institution, Opportunity 08, issue briefing, 4.5 2007
- Claussen Eileen, Pew Center on Global Climate Change, *A New Climate Treaty – US Leadership after Kyoto*, Harvard International Review, Vol. 29 (1), våren 2007
- Congressional Research Service (CRS), *Energy Independence and Security Act of 2007: A Summary of Major Provisions*, CRS Report for Congress, 21.12 2007
- Congressional Quarterly Inc, CQ Politics, *Dingell Resists Major State Role in Capping Greenhouse Gas Emissions*, 24.2 2008
- The Economist, *Global Warming – Getting the Message, at last*, 15.11 2007
- Gore Al, *Moving Beyond Kyoto*, the New York Times, 1.7 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, *Justice says EPA has power to act on Harmful Gases*, New York Times 3.4 2007
- Hamilton Katherine et al, *State of the Voluntary Carbon Market 2007 – Picking Up Steam*, New Carbon Finance, 18.7 2007
- Hassett Kevin A., Metcalf Gilbert E., *An Energy Tax Policy for the Twenty-First Century*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, augusti 2007
- Lashof Daniel et al, *Greenhouse Gas Emission Reductions under the Lieberman-Warner Bill as Amended in Subcommittee*, NRDC och World Resources Institute, 13.11 2007
- Lacey Stephen, *Energy Bill Update: Will Renewables Be a Part of the Political Landscape?*, RenewableEnergyAccess.com, 14.11 2007
- Levy, David and Charles A. Jones, The Canada Institute of the Woodrow Wilson International Center for Scholars, *Business strategies and climate change, United States*, Encyclopedia of Earth., 25.1 2007
- National Petroleum Council, *Facing the Hard Truths about Energy*, juli 2007
- 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 110<sup>th</sup> Congress*, 10.5 2007
- Pew Center on Global Climate Change, *Economy-wide Cap-and-Trade Proposals in the 110<sup>th</sup> Congress*, 30.1 2008

- Point Carbon, *Carbon Market North America*, vol 2. Issue 21, 24.10 2007
- Point Carbon, *Carbon Market North America*, vol 2, Issue 23, 21.11 2007
- Point Carbon, Carbon market Analyst North America, *Emission trading in the US: Is RGGI over-allocated?*, 17.8 2007
- Point Carbon, Carbon market Analyst North America, *The New Carbon Frontier: Emission Trading in the West*, 30.10 2007
- Refocus May/June 2007, *US Court changes the GHG landscape*, Elsevier Ltd. 2007
- Resources for the Future (RFF), *Summary of climate change bills introduced in the 110<sup>th</sup> Congress*. 16.2 2007
- Resources for the Future (RFF), *Summary of Market-Based Climate Change Bills Introduced in the 110<sup>th</sup> Congress*, 11.1 2008
- Resources for the Future (RFF), *Comparison of Emission reduction Goals in Legislative Proposals in the 110<sup>th</sup> Congress as of January 11 2008*
- Roner Lisa, *North America: Carbon emissions – A clean cut carbon ruling, almost*, North America Editor, Ethical Corporation, 5.6 2007
- Roner Lisa, *US climate legislation – Golden State still aggressively setting the green agenda*, Climate Change Corporation, North America Editor, maj 2007
- Santora Mark, *Global Warming Starts to Devide GOP Contenders*, New York Times, 17.10 2007
- Sussman Edna, Hogue Newman, Regal & Kenney LLP, *Climate Change and Renewables, DC Update*, ABA/Acore Teleconference, 14.11 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/>
- US House of Representatives, Committee on Energy and Commerce, *Scope of a Cap-and-Trade Program*, 3.10 2007
- US House of Representatives, Committee on Energy and Commerce, *Competitiveness Concerns/Engaging Developing Countries*, 31.1 2008
- US House of Representatives, Committee on Energy and Commerce, *Appropriate Roles for Different Levels of Government*, 25.2 2008
- US Senate, *Climate Security Act*, S. 2191, (Lieberman-Warner), december 2007
- Washington Post, *Democrats Offer Broad Climate Plans*, oktober 2007
- Widegren Karin, *Handel med utsläppsrätter – Kartläggning av EU-externa regionala och nationella system för handel med koldioxidutsläpp*, ITPS A2007:005, mars 2007
- Widegren Karin, *USA - mot en förändrad klimatpolitik*, ITPS PM2007:001, augusti 2007
- World Resources Institute, *Comparison of Legislative Climate Change Targets in the 110th Congress*, 17.9 2007
- World Resources Institute, *Comparison of Legislative Climate Change Targets in the 110th Congress*, 7.12 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/>

Renewable Energy World, [www.renewableenergyworld.com](http://www.renewableenergyworld.com)

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

US Senate, [www.senate.gov](http://www.senate.gov)

US House of Representatives, [www.house.gov](http://www.house.gov)

US State Department, [http://usinfo.state.gov/gi/global\\_issues/climate\\_change.html](http://usinfo.state.gov/gi/global_issues/climate_change.html)

White House, <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

American Council of Renewable Energy (ACORE) och The American Bar Association,  
*Climate Change and Renewables, DC Update*, 14.11 2007

Ethical Corporation, Climate Change Strategies & Environmental Communication, Boston  
6–7 juni 2007

Point Carbon, Carbon Market Insights Americas, New York, 29–31 oktober 2007

IEATA, Carbon Forum America, San Francisco 26–27 februari 2008

USA:s kongress: Ett flertal hearings i senaten och representanthuset

The Swedish Institute for Growth Policy Studies (ITPS) is a Government Agency responsible for providing policy intelligence to strengthen growth policy in Sweden. ITPS primarily provides the Government Offices, Members of the Swedish Parliament, other state authorities and agencies with briefings based on statistical material, policy papers and key analyses. Business policy and regional development policy are areas given high priority.

Changes in policy should be based on:

- Statistic data and analyses of the structure and dynamics of industry – to obtain an up-to-date view of future challenges and opportunities.
- Evaluation of results and effects of policy measures and programmes – to provide benchmarks and learn from measures implemented earlier.
- Policy intelligence in order to look outwards and ahead – what issues are likely to come on the growth policy agenda in the future?

These represent the principal missions of ITPS.