

Klimatpolitisk utveckling i Indien, Japan, Kina och USA

Karin Widegren, Ulf Andreasson, Stefan Jonsson och Elin Vinger
25 november 2008

Sammanfattning För att minska globala utsläpp av växthusgaser krävs internationella överenskommelser. Inriktning och utgångspunkter för olika länder är emellertid mycket olika och i många fall i det närmaste oförenliga.

Rapporten *Klimatpolitisk utveckling i Indien, Japan, Kina och USA (A2008:013)* beskriver och analyserar klimatpolitiska initiativ, trender och utveckling av styrmedel i några av de länder som har de största utsläppen av växthusgaser. I detta nummer av ITPS i korthet sammanfattar vi rapportens beskrivning av de klimatpolitiska förhandlingspositionerna och nyckelfrågorna inför förhandlingarna i Köpenhamn år 2009. Där är målet att nå en klimatöverenskommelse för perioden efter 2012.



Oförenliga ståndpunkter och gemensamma förhållningssätt

Om de globala utsläppen av växthusgaser ska minska krävs långtgående åtaganden från alla länder. Inriktning och utgångspunkter för olika länders klimatpolitiska förhandlingspositioner är emellertid mycket olika och i många fall i det närmaste oförenliga. Samtidigt finns förhållningssätt som är gemensamma.

Nästa steg på vägen mot en internationell överenskommelse om minskade utsläpp kan tas vid de internationella klimatförhandlingarna i Köpenhamn hösten 2009.



De viktigaste utgångspunkterna för det internationella förhandlingsarbetet är de principer som har lagts fast i FN:s ramkonvention om klimatförändringar. I det dokumentet finns två grundläggande principer för det fortsatta arbetet:

- Utvecklingsländer och industriländer har ett gemensamt men differentierat ansvar.
- De globala utsläppen av växthusgaser ska stabiliseras på en nivå som inte innebär en farlig störning av klimatsystemet.

Mål för utsläppsminskningar och nationella åtaganden

Principen om gemensamt men differentierat ansvar är helt central för Kina och Indien. De betonar de utvecklade ländernas ansvar för de

historiska utsläppen tillsammans med det faktum att industriländernas konsumtion per capita är mångfalt större än utvecklingsländernas.

Samtidigt kräver USA och Japan att en klimatöverenskommelse måste garantera åtaganden om utsläppsminskningar från samtliga ledande ekonomier, det vill säga även Indien och Kina. En nyckelfråga är därför att utforma ett ramverk som garanterar att Kina och Indien genomför konkreta åtgärder samtidigt som principen om gemensamt men differentierat ansvar upprätthålls.

Den andra nyckelfrågan gäller USA:s deltagande. Kina och Indien är inte beredda att göra några bindande åtaganden om inte USA medverkar.

Det finns goda skäl att anta att amerikansk klimatpolitik påtagligt kommer att förändras efter årsskiftet då en ny administration tillträder. Förändringen kommer emellertid inte att ske över en natt. Den nyinstallerade presidenten kommer att behöva prioritera andra akuta frågor. Mycket talar för att USA hösten 2009 inte kommer att vara beredd att skriva på ett bindande avtal om utsläppsreduktioner.

Samtidigt vill Kina och Indien inte binda sig innan USA har klargjort sitt åtagande. Förutsättningarna för att uppnå en samlad överenskommelse hösten 2009 är därför små. En alternativ inriktning för de internationella

klimatförhandlingarna i Köpenhamn skulle därför kunna vara att söka uppnå en delöverenskommelse om det ramverk, de principer och de komponenter som en klimatöverenskommelse för perioden efter 2012 bör bygga på. Specifika mål för enskilda länders utsläppsreduktioner och resurser för teknologiöverföring skulle kunna förhandlas fram i ett senare skede.

Andra former av förpliktelser för industriländerna

I en framtida klimatöverenskommelse behöver Indien och Kina hjälp till anpassning och stöd till teknologiöverföring. På motsvarande sätt kan industriländerna avsätta resurser för att stödja fattiga länder, som förväntas drabbas hårt av klimatförändringarna.

Utmaningar för utvecklingsländerna

En av de största utmaningarna är att finna en lämplig form för utvecklingsländernas åtaganden. Exempel på tänkbara komponenter i en sådan överenskommelse är:

- Policyåtaganden, till exempel i form av ny nationell lagstiftning som begränsar utsläpp av växthusgaser och andra miljöföroreningar.
- Krav på förbättrad uppföljning av de faktiska utsläppen.
- Företag inom en viss bransch åläggs bindande mål.

- Förändrad markanvändning och åtgärder mot avskogning

Konkurrensfrågor och risk för internationellt läckage

Alla länder har olika utgångspunkter, men samtidigt finns förhållningssätt som är gemensamma:

- Energiförsörjning, energisäkerhet och energieffektivitet är prioriterade områden.
- Intresset är stort för utveckling av ny energiteknik och andra innovativa lösningar.

Det finns också en betydande oro för hur internationella klimatåtaganden

kan påverka den egna industrins konkurrenskraft.

- För Indien och Kina handlar det om rätt till utveckling och att uppnå samma levnadsstandard som de industrialiserade länderna.
- USA och Japan eftersträvar en jämn spelplan för den energiintensiva industrin så att man inte riskerar att förlora denna typ av verksamhet till länder med mindre långtgående klimatåtaganden, så kallat internationellt läckage.
- I USA finns ett starkt politiskt stöd för ett nationellt program som sätter ett tak för USA:s utsläpp av

växthusgaser oavsett utgången av de internationella klimatförhandlingarna. En politisk förutsättning för en sådan överenskommelse är dock någon form av klausul som värnar om den egna konkurrenskraften om utvecklingsländerna inte genomför sina åtaganden.

- Kina och Indien har uttryckt en stark oro för denna form av åtgärder. Det finns alltså en risk för att ett misslyckande i de internationella klimatförhandlingarna kan komma att påverka utvecklingen av den internationella handeln.

Klimatpolitik i korthet: Indien, Japan, Kina och USA

Indien

Bakgrund: Indien ligger på femte plats i världen när det gäller koldioxidutsläpp. Utsläppen förväntas dock öka kraftigt till år 2030 och om detta infrias kommer Indien att vara världens tredje största utsläppsland under perioden 2015–2030.

Indien har motsatt sig alla fasta emissionssänkingsåtaganden i internationella forum och få vågar tro att man kommer att ändra uppfattning på den punkten. Det innebär dock inte att ingenting görs eller att man saknar riktning på sitt klimatarbete. Man offentliggjorde till exempel en nationell handlingsplan för klimatförändringar i juli 2008

Nuläge: Farhågor om energisäkerheten, både i termer av tillgänglighet och pris, har drivit fram ett internt arbete som fokuserat främst på energibesparande arbete men även på utveckling av framför allt kärnkraft för

att minska beroendet av fossila bränslen. Indien kommer att vara starkt beroende av fossila bränslen, framför allt kol, inom den kommande tjugoårsperioden. Indien har inte offentliggjort några kvantifierbara mål för minskade utsläpp och det pågår ingen offentlig diskussion om sådana mål.

Japan

Bakgrund: Japan efterfrågar en global lösning på klimatproblematiken och har för avsikt att ta en ledande roll i klimatförhandlingarna. Japan fick omfattande kritik under FN-konferensen på Bali i december 2007 och har kraftsamlat sedan dess för att visa omvärlden att man tar seriöst på frågan. Trots en inrikes turbulens är det troligt att Japans framtida klimatpolitik och ståndpunkter i de internationella klimatförhandlingarna påverkas mer av den nya administrationen i USA än av politiska förändringar på hemmaplan.

Nuläge: Japan kommer troligtvis inte att motsätta sig ambitiösa kvantitativa nationella mål uttryckt i procent. Däremot är det inte troligt att Japan kommer att gå med på 1990 som basår. Japan ser stora möjligheter för japansk teknik och export. Det är viktigt att ramverket för post-Kyoto främjar teknikspridning, vilket framför allt innebär ett krav på en sektorsansats.

Kina

Bakgrund: Kina är världens folkrikaste land med en befolkning på drygt en femtedel av jordens totala befolkning. Kina är världens näst största förbrukare av energi efter USA och världens största utsläppskälla av växthusgaser. Länge har Kina inte fäst någon större vikt vid miljöpolitik. Utvecklingen har dock svängt och det vore en grov förenkling att säga att dagens ledarskap inte tar miljöproblemen på allvar. Även om man presenterade sitt första klimatprogram så sent som 2007 är klimatfrågan viktig.

FN:s ramkonvention om klimatförändringar UNFCCC (United Nation Framework Convention on Climate Change) är det centrala internationella forumet för samarbete för att minska och hantera påverkan av globala klimatförändringar. Målet är att koncentrationen av växthusgaser i atmosfären ska stabiliseras på en nivå som förhindrar en farlig mänsklig störning av klimatsystemet.

Kyotoprotokollet, som trädde i kraft 2005, ses som ett första steg på vägen till konkreta överenskommelser. Vid ett möte i Bali år 2007 kunde man enas om den så kallade "Bali Action Plan" som utgör grunden för arbetet de närmaste två åren och som ska leda till ett beslut år 2009 i Köpenhamn om ett framtida klimatavtal efter år 2012.

ITPS i korthet är en sammanfattning av de viktigaste slutsatserna i ett urval av ITPS rapporter.

I det här numret sammanfattar vi beskrivningen av de klimatpolitiska förhandlingspositionerna och nyckelfrågorna inför förhandlingarna i Köpenhamn år 2009 i rapporten Klimatpolitisk utveckling i Indien, Japan, Kina och USA (A2008:013).

Ta del av hela rapporten på ITPS hemsida, www.itps.se.

Kostnadsfri prenumeration:

publikationer@itps.se

Postadress:

ITPS
Studentplan 3
831 40 Östersund

Besöksadress:

Östersund: Studentplan 3
Stockholm: Sergels torg 14, 3 tr

Telefon: 063 16 66 00

E-post: info@itps.se

Nuläge: Tre faktorer talar mer än andra för fortsatt positiv kinesisk klimatpolitisk utveckling: vilja till internationell integrering, önskan om en mer miljömässig utveckling samt förbättrad energisäkerhet (bort från det tunga beroendet av kol och olja). Samtidigt är det tydligt att man från kinesiskt håll vill bromsa direkta emissionsåtaganden utifrån en insikt om att dessa kostar i form av minskad tillväxt. Fattigdomsbekämpning är uppenbart överordnat klimatfrågan på den politiska agendan. Ur ett EU-perspektiv kan de kinesiska åtagandena heller inte ses som tillräckliga.

USA

Bakgrund: USA är världens största producent, konsument och nettoimportör av energi. USA står för drygt tjugo procent av de globala

utsläppen av växthusgaser samtidigt som landets andel av världens befolkning endast utgör fem procent. USA har valt att inte ratificera Kyotoprotokollet och den nuvarande administrationen driver en klimatstrategi som ligger långt ifrån Sveriges och EU:s ambitioner.

Nuläge: I USA:s kongress pågår ett intensivt arbete för att nå enighet om att införa ett obligatoriskt system för utsläppshandel med växthusgaser på nationell nivå. Vid sidan av den federala processen utvecklas olika regionala klimatinitiativ mycket snabbt. 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.

Bakgrund: ITPS har haft regeringens uppdrag att genomföra ett antal analyser inom området miljö, klimat och marknad med fokus på hållbar utveckling och tillväxt.

Den första rapporten, *Konsten att nå både klimatmål och god tillväxt*, utgör underlag till en klimatstrategi för EU. I denna rapport, *Klimatpolitisk utveckling i Indien, Japan, Kina och USA*, beskrivs klimatpolitiska initiativ, trender och utveckling av styrmedel i några av de länder som har de största utsläppen av växthusgaser.

Presentation av författarna:

Karin Widegren

San Francisco
karin.widegren@itps.se



Ulf Andreasson

Peking
ulf.andreasson@itps.se



Stefan Jonsson

New Delhi
stefan.jonsson@itps.se



Elin Vinger

Tokyo
elin.vinger@itps.se

