



# Mål och strategier för minskad klimatpåverkan i Kina, Indien och USA

**Inför de internationella** klimatförhandlingarna i Köpenhamn skall Tillväxtanalys bidra med kunskapsunderlag om hur de klimatpolitiska förhandlingspositionerna utvecklas i Indien, Kina och USA. Den andra delrapporten redogör för den energi- och klimatpolitiska händelseutvecklingen under andra halvåret 2009.



# **Mål och strategier för minskad klimatpåverkan i Kina, Indien och USA**

Delrapport 2: Utvecklingen under andra halvåret 2009

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser  
Studentplan 3, 831 40 Östersund  
Telefon 010 447 44 00  
Telefax 010 447 44 01  
E-post [info@tillvaxtanalys.se](mailto:info@tillvaxtanalys.se)  
[www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se)

För ytterligare information kontakta Staffan Larsson  
Telefon +46 10 447 44 50  
E-post [staffan.larsson@tillvaxtanalys.se](mailto:staffan.larsson@tillvaxtanalys.se)

## Innehåll

<b>1</b>	<b>Kinas klimatpolitik inför Köpenhamn.....</b>	<b>6</b>
1.1	Bakgrund .....	6
1.2	Inledning .....	7
1.3	Nuvarande åtaganden och måluppfyllelse .....	7
1.4	Nya målsättningar.....	8
1.5	Tekniköverföring och -prioriteringar .....	10
1.6	Utrikespolitisk utveckling.....	10
1.7	Handelspolitiska förvecklingar .....	11
1.8	Krisens inverkan .....	12
1.9	Övriga frågor/perspektiv .....	13
1.10	Avslutande kommentar .....	13
<b>2</b>	<b>Energi är klimatpolitik i Indien .....</b>	<b>15</b>
2.1	Energi är nyckeln till tillväxt och välstånd.....	15
2.2	Fossilt beroende .....	16
2.3	Framtvingad energieffektivitet.....	17
2.4	Klimatpolitiken .....	18
2.4.1	Vad händer – egentligen? .....	20
2.4.2	Slitningar i systemet.....	20
2.4.3	Var är Indien på väg?.....	21
2.4.4	Goda nyheter och strålande nyheter.....	21
2.5	Avslutande kommentar: Indien och Kina .....	22
<b>3</b>	<b>Klimatpolitik i USA .....</b>	<b>23</b>
3.1	Administrationns klimatpolitiska ambitioner .....	23
3.2	Mot en nationell klimatlagstiftning – processen i Kongressen.....	24
3.2.1	Jämförelse mellan förslagen i representanthuset och senaten .....	24
3.2.2	Beslutsprocessen i senaten .....	25
3.2.3	Vad krävs för att få en majoritet i senaten?.....	26
3.3	Synen på länkning till andra handelssystem.....	28
3.4	Synen på offset och CDM.....	28



## Förord

Tillväxtanalys avdelning för Innovation och globala mötesplatser har fått i uppdrag att i ett antal delrapporter sammanställa korta beskrivningar av den aktuella klimatpolitiska utvecklingen i USA, Kina och Indien. Fokus i rapporteringen skall ligga på utvecklingen av nationella program för minskad klimatpåverkan samt internationellt klimatsamarbete med betydelse för framtida förhandlingspositioner.

Syftet med *Svar direkt: Mål och strategier för minskad klimatpåverkan i USA och Kina, Delrapport 2: Utvecklingen under andra halvåret 2009* är liksom för delrapport 1 att bidra med kunskapsunderlag som kan öka förståelsen för Indien, Kinas och USA:s förhandlingspositioner inför de internationella klimatförhandlingarna i Köpenhamn i december 2009.

Beskrivningarna från respektive land är gjorda av:

Kina: Ulf Andréasson, ulf.andreasson@growthanalysis.se

Indien: Stefan Jonsson, stefan.jonsson@growthanalysis.se

USA: Karin Widegren, karin.widegren@growthanalysis.se

Rapporten har sammanställts av Karin Widegren vid Tillväxtanalys kontor i San Francisco.

Stockholm, november 2009

Staffan Larsson

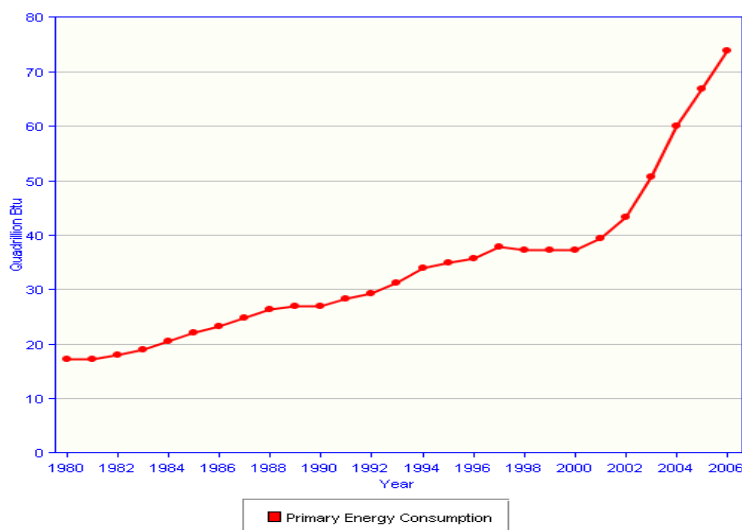
Avdelningschef Innovation och Globala mötesplatser

# 1 Kinas klimatpolitik inför Köpenhamn

## 1.1 Bakgrund

Kina har numera lika stora eller större utsläpp av växthusgaser (GHG) än USA, men man har också fyra gånger större befolkning. Ökningen av de kinesiska utsläppen har skett snabbt och är ett resultat av flera faktorer, men där ökat energibehov i ljuset av den snabba ekonomiska utvecklingen är en huvudförklaring. Det starka kinesiska beroendet till kol är också en faktor som driver på utsläppsökningarna. Under 2000-talet har Kina stått för mer än hälften av ökningstakten av de globala utsläppen, och per person anses kineserna nu släppa ut omkring världsgenomsnittet av koldioxid.

Bild 1. Utveckling av Kinas energikonsumtion 1980-2006



Källa: IEA. Not: Under perioden 2005-2008 har Kinas energikonsumtion ökat med 27 procent.

Det finns för Kina en inneboende konflikt i klimatfrågan, väl synlig i det nationella klimatprogrammet från 2007. Medan de överordnade principerna för inrikespolitiken är social stabilitet och ekonomisk utveckling, där det senare ses som en förutsättning för det förra, präglas den kinesiska utrikespolitiken av strävan att slå vakt om globalt anseende och integritet. Klimatpolitik är därför en balansakt mellan att inte förlora ekonomisk utvecklingskraft samtidigt som Kina vill uppfattas som en ansvarstagande nation.

Även strävandena efter ökad energisäkerhet har stor och komplex påverkan på de kinesiska ställningstagandena. Å ena sidan är tillgång till billig energi central för fortsatt ekonomisk utveckling. Detta pekar mot fortsatt omfattande kolanvändning. De kolrika områdena är dock belägna i inlandet – långt från de befolkningstäta kustområdena där energikonsumtionen är som högst. Man har haft allvarliga problem med koltransporterna vilket lett till allvarliga strömavbrott. Ett skifte till ökad andel förnybar energi och kärnkraft skulle ur det perspektivet öka tillförlitligheten i elförsörjningen.



## 1.2 Inledning

Under senare tid har Kina fått viss positiv uppmärksamhet kopplat till klimatförändringar, inte minst i anslutning till president Hu Jintaos tal i FN:s generalförsamling under tidiga hösten 2009. Uppmärksamheten är märklig då Hus tal inte innehöll något konkret nytt och endast antydde förändringar i Kinas klimatpolitik.

I princip håller Kina fast vid sina tidigare ståndpunkter: de utvecklade länderna har historiskt stått för mest utsläpp och ska därför ta störst ansvar: 40 procents reduktion av GHG fram till 2020. Dessutom vill Kina att de utvecklade länderna donerar minst 0,5 till 1 procent av sin BNP till utvecklingsländernas klimatåtgärder. Utvecklingsländerna ska inte åläggas internationellt bindande reduktionsmål i ett nytt klimatprotokoll. Istället ska de anta frivilliga NAMAs (*National Appropriate Mitigation Actions*) på nationell nivå.

Kina har således inte gjort några avsteg från principen om "common but differentiated responsibilities", det vill säga även om alla länder behöver anstränga sig för att möta klimatutmaningen måste de utvecklade länderna ta det största ansvaret. Historiskt, menar man, står Kina bara för en mindre andel av de kumulativa globala utsläppen sedan år 1900. Med en femtedel av jordens befolkning hävdar Kina med kraft att man har rätt att fortsätta öka sina utsläpp.

## 1.3 Nuvarande åtaganden och måloppfyllelse

Kina håller således en tuff förhandlingslinje. Utvecklade länder borde åläggas hårda utsläppskrav, samtidigt som man framhårdar i att utvecklingsländer, inklusive Kina, inte ska behöva göra några internationella åtaganden, annat än rent frivilliga. För att en sådan strategi ska vara trovärdig krävs att man redan nu gör insatser för att begränsa emissioner av GHG. I den plan för klimatförändring som Kina släppte 2007 satte man i huvudsak upp tre kvantitativa mål för att kontrollera emissioner:

- Att reducera energikonsumtionen i förhållande till BNP, eller vad som brukar benämnas energiintensiteten, med 20 procent fram till år 2010, med 2005 som basår.
- Att öka andelen förnybar energi (inklusive kärnkraft) till tio procent till år 2010.
- Att under perioden fram till 2010 öka skogsarealen från 18,2 till 20 procent av landets yta.

Hur har detta gått? Hur Kina lyckas med sina klimatåtaganden är inte bara viktigt i sig, utan också eftersom det påverkar hur man från kinesiska ledningen ser på nya åtaganden efter 2010. Energiintensiteten ska från år 2005 t.o.m. första halvåret 2009 ha reducerats med närmare 13,5 procent. Inledningsvis gick förbättringarna långsamt men har sedan accelererat. Man har dessutom fått viss hjälp av finanskrisen. Andelen ny- och förnybar energi i landets primära energimix har fram t.o.m. 2008 nått 8,9 procent. Skogsarealen ska ha nått endast till omkring 18,3 procent<sup>1</sup>.

Enligt vissa officiella kinesiska uttalanden ser utvecklingen lovande ut när det gäller att uppfylla målsättningarna, särskilt när det gäller andelen förnybar energi i energimixen, vilket de flesta anser man ska kunna klara utan problem.

Även de flesta som uttalat sig om energiintensitetsmålet tror att det ska kunna uppfyllas. Samtidigt är sådana uttalanden en del av ett officiellt förhållningssätt till målsättningar generellt, och ska därför inte tolkas som att det är självklart att man lyckas. Kinas s.k.

<sup>1</sup> Uppgifterna om hur Kina hittills lyckats med sina nationella åtaganden kommer från diverse artiklar översatta från kinesiska under oktober 2009.

klimatminister Xie Zhenhua har vid flera tillfällen sagt att det kommer bli stora utmaningar för landet att nå till 20 procents ökad energiintensitet till 2010. Xies uttalanden ska, å andra sidan, uppfattas som att det kommer krävas stora uppoffringar att nå målet – vilket är i linje med hur Kina vill att omvärlden ska se deras ansträngningar – men att det inte är omöjligt att man når fram.

Målet om ökad andel kolsänkor är svårast att få tydligt grepp om. De officiella siffrorna antyder att man i princip är på samma andel skogstäckning av landet som femårsplanens första år, 2005. Samtidigt är alla kommentarer om möjligheterna att uppfylla målsättningen förvånansvärt positiva med tanke på den korta tid som återstår. Uppenbarligen har arbetet mött problem, bl.a. med naturkatastrofer (sichuanjordbävningen, översvämningar m.m.). Det förefaller också som att man, trots omfattande plantering, har svåra problem med ökenspridning i norra Kina.

#### 1.4 Nya målsättningar

I president Hus tal inför FN:s generalförsamling utlovade han väldigt lite konkret om Kinas fortsatta arbete med att begränsa emissioner av GHG. I princip menade Hu att nuvarande ansträngningar ska fortsätta och ytterligare intensifieras fram till 2020, d.v.s. över nästa två femårsplaner. Enligt talet ska man fortsätta spara energi, med tillägget att även bemöda sig om att sätta upp målsättningar att fram till 2020 reducera utsläppsintensiteten av koldioxid (emissioner av koldioxid per enhet GDP), fortsätta bygga ut förnybar energi och kärnkraft samt utöka andelen kolsänkor i landet.

På den första punkten, att fortsätta arbeta med minskad energiintensitet och att reducera utsläppsintensiteten av koldioxid, nämndes inga siffror. Inte heller nämnde Hu om man avser att jobba parallellt med de två perspektiven eller fokusera på ett av dem. Mest sannolikt förefaller ett fortsatt parallellt arbete, men där förbättrad koldioxidintensitet kommer lyftas fram tydligare i klimatsammanhang. Siffror på mellan 40-60 procent fram till 2020 har inofficiellt nämnts som målsättning för förbättrad koldioxidintensitet, med 2005 som basår. Siffror på 80 procent fram till 2050 har också inofficiellt nämnts.

På den andra punkten, fortsätta bygga ut förnybar energi och kärnkraft, har Kina sedan tidigare ett mål att 15 procent av landets primära energikonsumtion ska komma från förnybara energikällor och kärnkraft. Kina har dock tillkännagivit att de avser att under år 2009 – sannolikt strategiskt strax före köpenhamnsmötet – presentera en ny reviderad energiplan som ska gälla fram till 2020. Diskussionerna om planen har dock börjat ”läcka ut” i olika sammanhang.<sup>2</sup> Huvudanledningen till att revidera planen är att den energiplan som beslutades så sent som 2006 (samt en särskild plan för förnybar energi 2007) inte anses realistisk utifrån det ökade energibehovet. Vid sidan av att få en mer realistisk energiplan så är en viktig anledning att stimulera ekonomin och skapa arbeten i finanskrisens spår. Som ett tredje syfte lyfts klimatfrågan fram.

Läckorna antyder att det är en rejäl ökning av den totala installerade elkraftskapaciteten som den kinesiska regeringen nu ser framför sig under den kommande tioårsperioden. Medan man idag har en ungefärlig installerad kapacitet på 900 GW och i den tidigare planen eftersträövade en installerad elkraftskapacitet på 1 000 GW år 2020 är siktet nu, enligt obekräftade uppgifter, inställt på 1 400–1 500 GW.

<sup>2</sup> Stycket bygger huvudsakligen på en presskonferens där den nya planen diskuterades och på efterföljande artiklar. Se: <http://www.gov.cn/wszb/zhibo329/wzsl.htm>

Höjningen ska, enligt den officiella retoriken, främst lösas genom kraftiga utbyggnader av kärnkraften, bioenergi, vindkraft och solkraft. Det förs diskussioner att höja målet för förnybar energi inklusive kärnkraft, vars tidigare målsättning för 2020 var 15 procent av den totala energikonsumtionen (10 procent år 2010). En hög representant för *National Development and Reform Commission* (NDRC), som ansvarar för energifrågor i Kina, har sagt att man kommer sikta på minst 18 procent förnybar energi 2020 i den reviderade planen, möjligen upp till 20 procent.

Om den nya planen bryts ner på energislag så kan man notera att andelen kärnkraft i den totala energimixen förväntas höjas från tidigare mål på två procent av installerad kapacitet år 2020 till fem procent. Det innebär att man istället för 40 GW (från nuvarande ca 9 GW – d.v.s. ungefär samma kapacitet som i Sverige) siktar på att ha installerat 85 GW samma år. Satsningen på kärnkraft förväntas fortsätta i hög takt även efter år 2020.

Tidigare var målsättningen för installerad kapacitet för vattenkraft 300 GW. Det är osäkert om detta kommer att revideras i den nya planen.

I den tidigare planen var målsättningen för vindkraft 30 GW. Siffror som läckt ut om den nya planen pekar på 150 GW. (I dagsläget har Kina ca 12 GW kapacitet). Man har dock haft problem under utbyggnaden då en betydande andel av vindkraftverken inte blivit kopplade till elnätet. Anledningen tros vara att utbyggnad av kraftnätet inte hinner med i den snabba utbyggnadstakten.

För solenergi var målsättningen från 2007 att uppnå 1,8 GW år 2020, vilket är en betydligt högre nivå än dagens 100 MW. Nu talas det om 30 GW. Det är ändå betydligt lägre än satsningen på vindkraft.

För biomassa var det tidigare målet satt till 30 GW. Det är oklart om denna målsättning kommer att förändras i den nya planen. Bioenergi är det enda delområde inom förnybar energi som man rapporterat svårigheter att nå fram till målsättningen för 11:e femårsplanen (2006-2010).

Vid sidan av satsningar på olika energislag ska även elnätet uppgraderas. I år påbörjas byggnation av ”smarta nät” i Kina. Det statliga elnätsbolaget ska satsa 600 miljarder RMB (ungefär motsvarande i SEK) i byggnation av ultrahögspänd elöverföring fram till 2020.

Om man skärskådar siffrorna – som förvisso inte är officiella – inses att en hel del av expansionen kommer ske genom fossilbaserad kraftproduktion. Uttryckt med andra ord kommer energibehovet att öka snabbare än utbyggnaden av kärnkraft och förnybar energi. Glappet däremellan kommer att fyllas med fossila bränslen. Kina har sedan tidigare pekat ut naturgas som ett expansionsområde, med förstärkta pipelines från landets västra delar där fyndigheterna finns – liksom från gränsen mot Ryssland där sibirisk naturgas och olja pumpas över till Kina – till landets östra delar. Dessutom finns det sannolikt mycket som kan hänföras till *clean coal technologies*. I en intervju i april 2009 sa en uppsatt kinesisk regeringsrepresentant att Kinas årliga kolbehov år 2020 kommer att öka med 600 miljoner ton till totalt 3,4 miljarder ton.<sup>3</sup> Man avser dock att fortsätta stänga mindre, ineffektiva kolkraftverk.

På den tredje punkten i president Hus tal inför FN, arbetet med kolsänkor, preciserades att ambitionen är att Kina med 2005 som basår ska Kina öka sin skogstäckning med 40 miljoner hektar och volymen med 1,3 miljarder kubikmeter.

---

<sup>3</sup> China Daily, 2009-04-20.

Oavsett utgången av köpenhamnsmötet kan man utgå från att Kina kommer arbeta utefter dessa riktlinjer. Det anses ligga i landets eget intresse – energisäkerhet, utvecklingsarbete etc. – att Kina går vidare med dessa planer. Något som blivit tydligare under senare tid är att sådana målsättningar också är kopplade till strävan att uppgradera Kinas ekonomi, alltså att förflytta sig uppåt i produktionsvärdekedjan. Kina vill särskilt stimulera utvecklingen inom förnybar energi, som man önskar utveckla till en högteknologisk exportsektor för landet.

### 1.5 Tekniköverföring och -prioriteringar

Utvecklade länder ska inte bara åläggas bindande reduktionskrav, enligt Kina. De ska även överföra teknologi och finansiering till utvecklingsländerna i sådan utsträckning att klimatförändringar inte ska innebära begränsningar för dessa länders utveckling. Som nämnts vill Kina att de utvecklade länderna donerar minst 0,5 till 1 procent av sin BNP till utvecklingsländers klimatåtgärder. De grundläggande principerna om detta har legat fast sedan länge i de kinesiska ståndpunkterna och kan ses som en del av "common but differentiated responsibilities".

Kina menar att de ligger minst tio år efter de utvecklade länderna när det gäller relevant energiteknik. Ofta brukar man lyfta fram den sämre verkningsgraden i kinesiska kolkraftverk som bevis för detta. Under senare tid har argumentationen dock fått ökat mothugg från andra länder, som menar att Kina har tillgång till relevant energiteknik vid teknikfronten. Ett bevis för detta, menar dessa röster, är att det finns nybyggda kolkraftverk i Kina med t.o.m. högre verkningsgrad än flertalet kraftverk i USA och Europa. Underförstått pekar detta på att problemet inte ligger i Kinas finansieringsmöjligheter utan i den politiska viljan.

Kina vidhåller vidare en positiv attityd till CDM, men menar samtidigt att mekanismen inte lyckats med ambitionen att överföra önskvärd teknik i tillräcklig utsträckning. Man vill därför se reformer av CDM-mekanismen i framtiden.

Till skillnad från för ett år sedan har vissa förskjutningar skett inom Kina vad gäller prioriteringar av olika teknologier. En sådan är, som framgått, att vindkraft ses som allt viktigare i den kinesiska energistrukturen. Oavsett på vilka nivåer den nya planen för förnybar energi landar kommer vindkraft att få en mer framskjuten roll. Detsamma gäller även kärnkraft – dock är inte förändringen lika stark som för vindkraft. Mer osäkert är vilken roll sol- och bioenergi kommer att få. Ett annat problem som lyfts fram allt mer under senare tid är behovet av att bygga ut elnätet i landet, som har blivit en trång sektor i expansionsplanerna.

Det är också tydligt att CCS flyttat upp på den kinesiska agendan som en viktig lösning på koldioxidproblemen, från att man tidigare från kinesiskt ledningshåll haft en ganska ljummen syn på CCS-tekniken. Ett flertal samarbetsprojekt pågår i landet med andra länder, bland annat EU. Det kan nämnas att ledande kinesiska företag redan befinner sig vid teknikfronten vad gäller viss infångningsteknologi, men att Kina ligger efter vad gäller koldioxidlagring. En anledning är att vid de anläggningar som hittills planerats har man kunnat bruka infångad koldioxid (till *Enhanced Oil Recovery* och till matindustrin som koldioxid i drycker).

### 1.6 Utrikespolitisk utveckling

Det är onekligen så att Kinas förhandlingsposition försvagats i takt med ökningen av landets utsläpp. Retoriken har utvecklats till att bli allt mer fokuserad på de utvecklade

ländernas historiska skuld. Detta syntes inte minst i kommentarerna efter mötet i Bonn, då den kinesiska sidan var ”besviken över de reduktioner som de utvecklade länderna kan tänka sig”. Samtidigt är den kinesiska sidan oerhört känslig för påpekanden att de inte tar klimatfrågan på tillräckligt allvar, vilket bland annat framgick vid senaste bilaterala klimatdiskussionerna mellan EU och Kina.

Kina kämpar också allt hårdare för att hålla samman G77+Kina i klimatdiskussionerna. Trycket kommer både utifrån och inifrån. Det senare består av fattigare länder som tycker att Kina borde åta sig mer än dessa och från önationer som riskerar att sjunka under havsytan med stigande globala medeltemperaturer. Ett nyligen uppmärksammat inslag i gruppens sammanhållning var ett läckt hemligt förslag från den indiske miljöministern att skrota kyotoprotokollet (se kapitel om Indien), vilket vållade uppmärksamhet och påtaglig irritation i Peking.

Även relationerna med USA har blivit allt viktigare under det senaste året. Det är också uppenbart att dessa institutionaliserats allt mer. Fokus är huvudsakligen på energieffektivitet, *clean coal*, forskning om CCS och *smart grids*. Någon gång före Köpenhamns-mötet hoppas man kunna presentera ett gemensamt forskningscenter om *clean energy*.

Däremot förefaller länderna ha svårt att närma sig varandra i ståndpunkter. USA anser att Kina borde öka sin ambition från att enbart reducera utifrån ”business-as-usual” till substantiell reduktion. Kina, å sin sida, anser att amerikanska åtaganden är för låga utifrån ackumulerat historiskt bidrag. Tidigare antydda amerikansk-kinesiska förhoppningar om att innan köpenhamns-mötet kunna fastlägga ett klimatpolitiskt fördrag har hamnat i skymundan. Inför president Obamas besök i Peking i slutet av november 2009 förefaller fokus vara på fördjupad förståelse av varandras ståndpunkter samt fortsatt och utvecklat energisamarbete.

EU har fått minskad uppmärksamhet i Kina under senaste året. Vissa kritiska röster inom landet gör gällande att EUs ambitiösa målsättningar i klimatförhandlingarna endast är ett sätt att skapa en global marknad för energibesparande teknologi, som EU är väl framme på. Samtidigt har, på samma sätt som mellan USA och Kina, energi- och klimatsamarbetet fördjupats mellan EU och Kina under senare tid. CCS är en viktig punkt i samarbete där man förhoppningsvis inom snar framtid kan gå in i nästa fas av samarbetet kring *Near Zero Emissions Coal* (NZEC). Andra frågor som det redan har påbörjats samarbete kring, eller som det sannolikt kommer att starta samarbete om inom kort, är att bistå Kina med teknisk assistans för implementering av ny energilagstiftning, *smart grids* och energieffektivisering av färdiga byggnader. Önskemål har framförts från båda håll att institutionalisera energisamarbetet tydligare. Vad gäller EUs förslag om *sectoral crediting* intar Kina en tvekan hållning. Man fruktar att det missgynnar inhemsk industri och innebär att man bakvägen tvingas till internationellt bindande åtaganden, vilket är otänkbart ur kinesiskt perspektiv. Utsläppsmål kan enbart uttryckas i förhållande till producerade enheter, inte i absoluta tal. (Industrin har faktiskt varit mer engagerad i diskussioner om förslaget än myndigheterna). Kina föredrar frivilliga styrmedel så som CDM.

## 1.7 Handelspolitiska förvecklingar

Under senare tid har handelshinder skapat allt mer friktion mellan Kina och USA. Kina menar att USA under president Obama har intagit en mer protektionistisk inställning än

undersin föregångare. Denna utveckling, fruktar man i Peking, riskerar att sprida sig till klimatområdet med strafftullar på kinesiska varor.

En sådan utveckling är inte omöjlig. Utformningen av det lagförslag som godkänkts av representanthuset i USA:s kongress, den så kallade *American Clean Energy and Security Act of 2009*, Detta förslag innebär bl.a. att en vara skall kunna beläggas med tull om ursprungslandet inte agerar för att minska sina koldioxidutsläpp. Lagförslaget skulle i sin nuvarande utformning kunna medföra en handelskonflikt med bäring på klimatfrågan om det genomförs. Liknande tankar börjar också höras inom EU. Detta är ett stort orosmoment i Kina som är väldigt exportberoende.

Tidigare menade Kina att koldioxidutsläpp borde räknas i det land där en vara konsumeras snarare än där den produceras. Denna argumentation har dock minskat under senare tid. Flera kinesiska ekonomer har istället lyft fram en kinesisk koldioxidskatt som ett alternativ.<sup>4</sup> Enligt WTO-regler kan man belägga varor med koldioxidskatt vid gränsen, men det får inte ske två gånger. Om Kina redan introducerat en sådan skulle exempelvis USA inte kunna göra detta en gång till. Dessutom skulle en inhemsk koldioxidskatt innebära att skatteintäkterna stannade i Kina

Det finns även irritation åt andra hållet. Vid det årliga amerikansk-kinesiska handelsmötet som hölls i slutet av oktober klagade amerikanska sidan på att deras företag har svårt att få tillgång till den kinesiska energimarknaden, som omgärdas av regleringar, vilket även EU påpekat. Exempelvis behövde 70 procent av utrustningen till vindkraftverk som installeras i Kina vara inhemskt producerade. Detta krav har man nu från kinesiskt håll släppt.

## 1.8 Krisens inverkan

Under det sista kvartalet av 2008 sjönk efterfrågan på energi i Kina med över sju procent, och under första kvartalet av 2009 fortsatte nedgången med ytterligare fyra procent – anmärkningsvärda siffror i ett samhälle där ekonomisk tillväxt och ökad energiefterfrågan varit kännetecknande för de senaste årtiondena (se bild 1). Minskningen är också anmärkningsvärd då Kina fortfarande har en hög tillväxt, officiellt närmare nio procent under tredje halvåret 2009. Detta kan förklaras med att det varit särskilt energiintensiv industri som drabbats av den globala krisen, d.v.s. denna industris andel av BNP har sjunkit.

I den kinesiska retoriken förs ständigt fram hur krisen skapar möjligheter att påskynda en övergång till ett grönare samhälle. Regeringen vill gärna poängtera att inga pengar från stimulanspaketet 2008 gått till energiintensiva industrier. Tvivel kring detta har dock framförts av internationella miljöobservatörer.<sup>5</sup>

I krisens spår minskar givetvis det omedelbara behovet av nyinvesteringar i energisektorn. Om krisen blir kortvarig kommer detta inte att påverka den kinesiska regeringens planer. Om krisen däremot blir långvarig kommer det att dämpa viljan att göra de omfattande kapitalinvesteringar det rör sig om. En rörelse mot ökad kolkraft är då sannolik.

<sup>4</sup> Se exempelvis: <http://www.chinastakes.com/2009/9/china-criticizes-us-carbon-tariff-protectionism-considers-domestic-carbon-tax-policy.html>

<sup>5</sup> China Daily – China Business Weekly, April 27 – May 3, 2009.

Dock ska en ökning i elkraftskonsumtionen kunnat märkas igen under sommaren 2009, vilken ska ha accelererat under september, pådriven av ökande efterfrågan i byggnads- och metallindustrin.<sup>6</sup>

## 1.9 Övriga frågor/perspektiv

Några övriga punkter som förtjänar att nämnas:

- **Basår:** För en utomstående betraktare finns en brist på logik i Kinas syn på basår. Man förefaller se 2005 som basår för det nationella klimatarbetet. Samtidigt menar man att det för de utvecklade länderna borde vara samma som i Kyotoprotokollet, dvs. 1990. Det kinesiska basåret verkar motiveras av att det var det år som landet började arbeta mer fokuserat med klimatfrågan. Från ett klimatperspektiv är dock 2005 bättre som kinesiskt basår då man detta år hade en lägre energiintensitet än 1990. Att arbeta med 2005 som utgångspunkt ställer således hårdare krav på Kina än om man utgick från 1990 med samma procentsatser.
- **Tvågradersmålet:** Det har funnits vissa tolkningar bland klimatanalytiker att Kina – särskilt efter sommarens G8-möte – ska ha anslutit sig till två grader som högsta acceptabla globala temperaturökning – såsom drivits av exempelvis EU. Kina har dock inte anslutit sig till denna målsättning med någon förpliktelse. Snarare ser man tvågradersmålet som svårt utifrån de begränsningar det skulle innebära på utvecklingsländernas möjligheter att utvecklas. Kina har endast anslutit till en syn som, lite grovt, kan sägas gå ut på att ”man inte har motsatt sig tvågradersmålet”.
- **När når Kinas växthusgasutsläpp sitt maximum?** Tidigare har Kina officiellt hävdats att en topp kommer att nås först år 2050. Men nu verkar det finnas öppningar mot att detta skulle kunna ske tidigare. I exempelvis en rapport från Energy Research Institute, som ligger under NDRC, publicerad under sensommaren 2009, skulle Kina efter 2020 kunna ha en avklingande ökningstakt av emissioner för att sedan nå en topp omkring 2030<sup>7</sup>. En av rapportförfattarna menar att år 2050 skulle Kina kunna vara tillbaka på samma emissionsnivå som 2005 (osäkert om även rapporten uttrycker detta). Samtidigt menar man att detta skulle kosta 150 miljarder USD/år fram till 2050. Andra ekonomer har lyft fram ännu högre kostnader för liknande scenario. Detta innebär att det också finns starkt motstånd mot den typen av progressiva scenarion. Motståndet kommer från grupperingar som menar att kostnaderna för Kina är för höga och medför minskad ekonomisk tillväxt i andra änden.
- 

## 1.10 Avslutande kommentar

Avslutningsvis, en kvalificerad gissning om vad som i störst utsträckning diskuteras bakom lyckta dörrar i Peking inför Köpenhamns-mötet landar framför allt på tre aspekter:

1. Frukten för att klimatfrågan ska leda fram till att för Kina viktiga exportländer ska belägga (bland annat) kinesiska varor med särskilda koldioxidskatter. Utvecklingen i USA är i detta avseende särskilt oroande för Kina.

<sup>6</sup> Pressmeddelande Xinhua News 2009-10-26.

<sup>7</sup> Kejun Jiang, Xiulian Qiang & Xing Zhuang, *Low-Carbon Economy Scenario Studies up to 2050*, ERI (2009)

2. Hur Kina ska föra fram, specificera och realisera ett koldioxidintensitetsmål för perioden fram till 2020? Detta kommer med stor sannolikhet att presenteras i anslutning till Köpenhamnskonferensen.

3. Möjligheterna att man inför köpenhamnsmötet också kommer att presentera en ny plan för förnybar energi, inklusive kärnkraft, som ska gälla fram till 2020, där man höjer målsättningen för dessa energislag från tidigare 15 procent av den totala energikonsumtionen år 2020. I så fall skulle 18-20 procent vara en trolig ny nivå.



## 2 Energi är klimatpolitik i Indien

När en medlem i Premiärminister Singhs klimatråd i mitten av oktober presenterade Indiens klimatpolitik för sin kinesiske motpart visade hans första bild sambandet mellan energitillgång och Human Development Index (HDI). Detta är ingen slump; Energi är klimatpolitik i Indien. För att förstå Indiens klimatpolitik behöver man känna till den energipolitiska situationen.

### 2.1 Energi är nyckeln till tillväxt och välstånd

Indiens energiproblem består i att man har få inhemska energiresurser och en eftersatt infrastruktur. På kort sikt kan energiresurser importeras men det allvarligare problemet är infrastrukturen. Indien har idag ett stort kraftunderskott på grund av både bristande genereringskapacitet och dålig distribution. Den största delen – ungefär hälften - av energiproduktionen är elektricitet, vilken genom sin flexibla användning är helt central för Indiens industriella utveckling. Indien har idag ett strukturellt underskott på elektricitet som motsvarar 15 % när behovet är som högst, och situationen har blivit successivt värre sedan 2000. Världsbanken uppskattar att 9 % av tillverkningspotentialen årligen går förlorad på grund av elavbrott<sup>8</sup>.

Detta underskott är särskilt allvarligt för Indien som under den kommande 20-årsperioden försöker kraftigt expandera sin ekonomi. För att lyfta sina 400 miljoner fattiga ur den värsta misären räknar man med att en årlig tillväxttakt på 6-8 % krävs, och detta kommer ungefär att medföra en motsvarande tillväxttakt i energibehovet. Nästa år krävs en utbyggnad på cirka 10 000 MW (10 GW) – mer än Sveriges hela kärnkraftsproduktion - för att säkerställa det ökande elbehovet. Modelleringar av den indiska ekonomin visar att dagens energiproduktion måste minst fem- till sexfaldigas för att möjliggöra de ekonomiska tillväxtmålen<sup>9</sup>. McKinsey & Co.<sup>10</sup> uppskattar vidare att 80 % av den infrastruktur Indien behöver till 2030 för att uppnå önskad tillväxttakt, fortfarande återstår att bygga.

Det finns även stora frågetecken kring existerande uppskattningar av kraftbehovet. Utgångspunkten för beräkningar av framtida energibehov är ett antagande om en energiintensitet inom ekonomin, vilken skattas på historiska data. För Indien ligger den strax under ett (en procents ökning i BNP "kostar" lite mindre än en procent energiökning).<sup>11</sup> Frågan är hur riktigt detta egentligen är? Historiskt har den indiska ekonomin växt genom en expansion av den relativt energisnåla tjänstesektorn.<sup>12</sup> Dessutom har energiefterfrågan hållit tillbaks genom planerade (och oplanerade) strömavbrott, samt att över 100 000 byar inte har tillgång till el över huvud taget. En framtida utveckling med en ökad andel tillverkningsindustri, färre strömavbrott och större andel av befolkningen inkopplade på distributionsnätet bör innebära en annorlunda energiintensitet. I en färsk

<sup>8</sup> *The Economist* 2008. *India Special Report, December 10 2008. "Creaking, groaning"*

<sup>9</sup> *Government of India, Climate Modelling Forum. "India's GHG Emissions Profile. Results of Five Climate Modelling Studies."* September 2009.

<sup>10</sup> *McKinsey & Company "Environmental and Energy Sustainability: An Approach for India. August 2009"*

<sup>11</sup> *Integrated Energy Policy 2006. Government of India Planning Commission; Mallick, 2007 "Does Energy Consumption Fuel Economic Growth in India". CDS Arbetsrapport # 388. www.cds.edu.*

<sup>12</sup> *OECD 2007. OECD Economic Surveys: India. 2007*

rapport från McKinsey<sup>13</sup> beräknas att de befintliga planerna vida understiger de verkliga behoven, och att Indien i själva verket behöver bygga ut ytterligare kapacitet på 20 000 – 40 000 MW per år utöver det som redan planerats.

Indiens framtida tillväxt är således helt beroende av tillgången till energi, men energisituationen är prekär. Första viktiga slutsatsen för att förstå indisk klimatpolitik är således att man i Indien inte ser många val av energikällor; man måste arbeta så hårt man kan för att expandera tillgängligheten av allting.

## 2.2 Fossilt beroende

Allting, i en indisk energikontext, betyder i grova drag fossila bränslen. Idag utgörs Indiens energiproduktion av 51% kol och 36% olja. Till detta kan läggas mindre andelar av naturgas, vattenkraft och kärnkraft. Beräkningar utförda av såväl den indiska regeringen som International Energy Agency (IEA) pekar på att förnyelsebara energikällor, vattenkraft och kärnkraft tillsammans motsvarar ungefär 8 % av energiförsörjningen år 2030.<sup>14</sup> Världsbankens Low Carbon Growth studie för Indien<sup>15</sup> visar på en fortsatt dominans för fossila bränslen under en överskådlig framtid (figur 2).

Indiens möjlighet att bryta en uppåtgående trend i utsläpp beror, i världsbankens analys, på möjligheten att fram till 2030 introducera 150 GW ny energiproduktion med låga utsläpp. Givet begränsad vattenkraftspotential (max 15 GW) och liknande max potential för vindkraft är det endast sol eller kärnkraft som kan åstadkomma detta. När det gäller kärnkraft behöver man lyckas med teknologikutvecklingen för en sluten bränslecykel och användning av torium<sup>16</sup>, vilket skulle möjliggöra en expansion av kärnkraften till nära 60 000 MW till 2040. Om man inte lyckas med detta begränsas den troliga kärnkraftsexpansionen till cirka 20GW. Detta leder till den andra viktiga slutsatsen: Indien har och kommer att ha ett starkt fortsatt beroende av fossila bränslen.

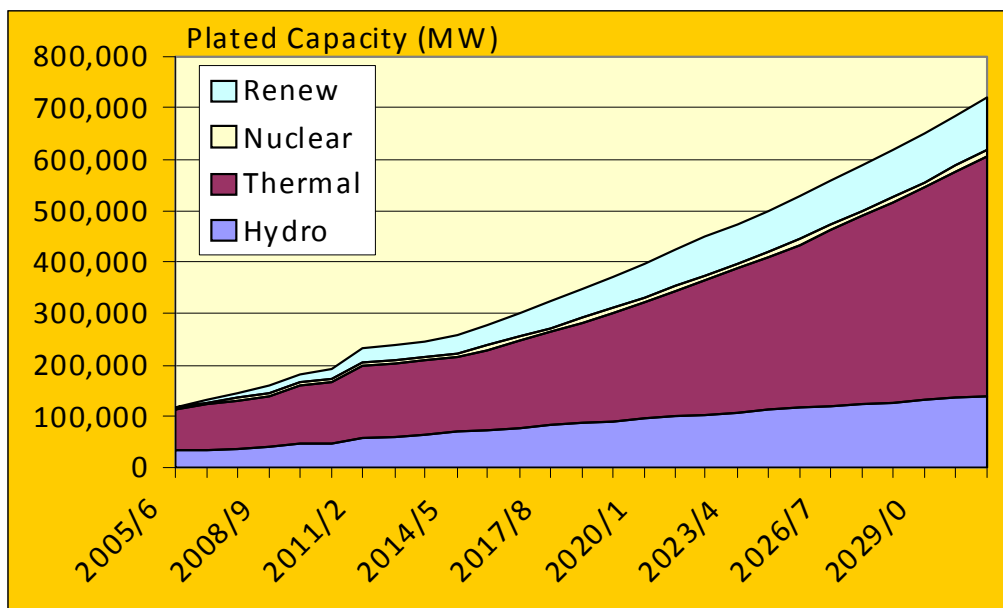
<sup>13</sup> *Powering India – The Road to 2017. McKinsey & Company.*

<sup>14</sup> *IEA 2007 World Energy Outlook 2007. China and India Insights; GOI 2006 Integrated Energy Policy Report of the Expert Committee. Planning Commission.*

<sup>15</sup> *“India: Strategies for Low Carbon Growth. Preliminary Report”, World Bank. June 2009.*

<sup>16</sup> *ITPS Arbetsrapport R2008:012 ”Kärnkraft I Indien, Japan och Kina - Watts Going On in Asia?”.*

Bild 2: Världsbankens bedömning av indiens framtida elkraftbehov.



Källa: WB LCG 2009

### 2.3 Framtvingad energieffektivitet

Det är en sak att veta vad som bör göras, och en annan att göra det. Planer uppfylls sällan i Indien. Trots en rekordstor ökning av kapaciteten i energisektorn under 2007/2008 uppnåddes inte mer än drygt hälften av den planerade ökningen på 12 000 MW<sup>17</sup>. Under de tre senaste femårsplanerna (1992 till 2007) har de uppsatta målen inte någon gång uppfyllts till mer än hälften.<sup>18</sup> Förutom själva de infrastrukturella svårigheterna är investeringsbehovet enormt. McKinsey beräknar investeringsbehovet i energisektorn till nära 300 miljarder USD fram till 2012. För att privata aktörer ska vilja delta i kraftsektorn krävs att stöldbarna och transmissionsförlusterna (uppskattade till nära 30 %) minskas drastiskt. I delar av landet där distributionen privatiserats har stöldbarna minskats till cirka 15 %. Det krävs nästan lika stora investeringar i nätbyggande som inom kraftproduktion.<sup>19</sup>

Vidare behövs en rejäl uppgradering av bränsleförsörjningen till kraftverken. Trots relativt stora inhemska tillgångar av kol importerar idag nära 15 % av behovet, vilket IEA beräknar ska fördubblas till 2030. En anledning till importbehovet är en ineffektiv och otillräcklig gruvdrift samt att det inhemska kolet är av dålig kvalitet.<sup>20</sup> Även om en effektivisering och utökning av gruvdriften klaras av kommer importen att behöva ökas eftersom kolet i Indien beräknas ta slut till 2045. Ökad import sätter tryck på infrastrukturella investeringar i hamnar, vilket även det är ett eftersatt område.<sup>21</sup> Till den

<sup>17</sup> *Review of the Economy 2007/08. Economic Advisory Council to the Prime Minister. New Delhi, January 2008.*

<sup>18</sup> *Planning Commission, tidigare planeringsdokument.*

<sup>19</sup> *KPMG 2007. India Energy Conclave.*

<sup>20</sup> *Carl et. al, 2008 Energy and India's Foreign Policy, Working paper # 75 Program on Energy and Sustainable Development. Stanford University.*

<sup>21</sup> *GoI 2006 Report från the Expert Committee on the Integrated Energy Policy; Carl, Rai and Victor 2008 "Energy and India's Foreign Policy" Working paper #75 PESD, Stanford University.*

rådande energibristen skall läggas att de säkerhetspolitiska aspekterna av den ökande olje- och kol importen är djupt oroande för regeringen.<sup>22</sup>

Energi är centralt för Indiens tillväxt. Inför den elfte femårsplanen (2007-2012) togs således för första gången ett samlat grepp på energi- och tillväxtsituationen (Integrated Energy Policy - IEP 2006). En huvudsaklig slutsats är att Indien inte kommer att kunna expandera sig ur energikrisen. Detta är den tredje och viktigaste slutsatsen för att förstå klimatpolitiken. Tillsammans med ambitiös expansion av energisektorn måste energibesparing och effektivisering vara de centrala inslagen i landets energi- och tillväxtpolitik. IEP 2006 blev ett banbrytande policydokument, och här såddes fröet till den förändring som nu eventuellt är på väg att ske i Indiens klimatpolitik.

## 2.4 Klimatpolitiken

Indien har länge varit en 'stabil spelare' i de internationella klimatförhandlingarna med krav på differentierat ansvar och ingen internationell övervakning av nationella aktiviteter. Framförallt inställningen att alla utsläppsminskningssåtgärder i Indien ska finansieras internationellt har medfört att Indien setts som negativ och blockerande.

När den indiske premiärministern Singh konstituerade ett speciellt klimatråd, med uppdraget att utveckla en nationell aktionsplan mot klimatförändringar (National Action Plan on Climate Change), under 2007 sågs detta med en blandning av tillförsikt och skepsis. När NAPCC offentliggjordes i juni 2008 handlade den till stor del om anpassningsåtgärder, men två av åtta projekt (missions) riktade sig direkt mot utsläppsminskning. Dessa var energieffektivisering och nya och förnyelsebara energikällor. Ett tredje, habitat, projekt – kommer att bidra till minskade utsläpp genom förbättrade byggnadsnormer. Indien har varit väldigt noga med att påpeka att NAPCC inte innehåller några utsläppsminskningmål, men NAPCC är ändå ett viktigt policydokument mot en mer energieffektiv ekonomi<sup>23</sup>. En inofficiell uppskattning av utsläppseffekterna av en till fullo genomförd NAPCC indikerar ett *minskat* Indiskt GHG utsläpp med cirka 10-20% till 2020<sup>24</sup>. Det ska anmärkas att det är få som tror på en till fullo genomförd NAPCC.

<sup>22</sup> *India: The Brookings Foreign Policy Studies. Energy Security Series, 2006. www.brookings.edu.*

<sup>23</sup> *Stockholm Environment Institute 2009 "Reducing Greenhouse Gas Emissions in India – Financial mechanisms and opportunities for EU-India collaboration", October 2009.*

<sup>24</sup> *Diskussion med Center for Science and Environment och Johan Rockström, 30/10/2009.*

Mission	Objective	Responsible Entity
<i>National Solar Mission</i>	• 20,000 MW of solar power by 2020	Ministry of New & Renewable Energy
<i>National Mission for Enhanced Energy Efficiency</i>	• 10,000 MW of EE savings by 2020	Ministry of Power
<i>National Mission for Sustainable Habitat</i>	• EE in residential and commercial buildings, public transport, Solid waste management	Ministry of Urban Development
<i>National Water Mission</i>	• Water conservation, river basin management	Ministry of Water Resources
<i>National Mission for Sustaining the Himalayan Ecosystem</i>	• Conservation and adaptation practices, glacial monitoring	Ministry of Science & Technology
<i>National Mission for a Green India</i>	• 6 mn hectares of afforestation over degraded forest lands by the end of 12 <sup>th</sup> Plan	Ministry of Environment & Forests
<i>National Mission for Sustainable Agriculture</i>	• Drought proofing, risk management, agricultural research	Ministry of Agriculture
<i>National Mission on Strategic Knowledge for Climate Change</i>	• Vulnerability assessment, Research & observation, data management	Ministry of Science & Technology

Missions focused on 'Mitigation'
  Missions focused on 'Adaptation'

Nästa förändring kom i och med att Jairam Ramesh, utsågs till Indiens miljöminister sommaren 2009. Under hösten har han kommit med utspel om att Indien kunde tänka sig mer frekvent internationell rapportering av åtgärder för att minska utsläpp (internationellt finansierade) och att Indien kommer att införa obligatoriska energibesparande byggnormer och bränslekonsumtionsstandarder under 2010<sup>25</sup>. I samband med FNs klimatmöte i New York i mitten av september tillkännagav minister Ramesh att Indien skulle anta en nationell 'emissions responsibilities act'. Det faktiska lagförslaget har inte offentliggjorts, men i media beskrivs att de centrala dragen innebär ett nationellt bestämt tak för tillåtna utsläpp.

Detta rätt omvälvande förslag smögs in på den klimatpolitiska spelplanen utan omfattande debatt. Istället var det ett läckt brev från Ramesh till Premiärminister Singh i mitten av oktober som satte fart på den indiska klimatdebatten. Media rapporterade, i grova drag, att Ramesh ville överge alla Indiens kärnpunkter i klimatförhandlingarna: Kyotoprotokollet, krav på finansiering av utsläppsminskningar och solidariteten med G77. Reaktionerna lät inte vänta på sig, och Ramesh löpte medialt gatlopp mellan oppositionspartierna, förhandlarna och inflytelserika indiska miljöorganisationer. Medan USA och Storbritannien uttryckte sin uppskattning för Ramesh's påstådda åsikter skickade en pressad minister Ramesh ut ett pressmeddelande där han klargjorde att Indiens klimatpolitik låg fast. Detta underströks senare av PM Singh, som klargjorde att inga kursändringar sker utan 'due democratical process'. Både indisk och internationell media drog slutsatsen att Ramesh blivit kuvad, och att reformmotståndarna vunnit för dagen.

<sup>25</sup> *Anförande vid FICCI Carbon Conclave, 2009-09-02, New Delhi.*

### 2.4.1 Vad hände – egentligen?

En avvikande röst i mediabruset – *The Mint* – hävdade att Ramesh inte alls 'gjort en pudel' utan att han fortfarande håller fast vid den kursändring han lagt upp för indisk klimatpolitik. De hävdar vidare att den påstådda omsvängningen av klimatpolitiken inte var så omvälvande – eller ny – som andra media hävdade. Utan tillgång till det läckta brevet (vilket inte står att uppbringa) är det svårt att avgöra vilken version som stämmer, men the Mints version har ett antal trovärdiga inslag. Till stöd för sitt argument hänvisar de till tidigare rapporterade intervjuer med Ramesh efter hans besök till Köpenhamn i början av oktober (5 oktober). I den intervjun pekar de på huvuddragen i en utvecklad indisk klimatpolitik – "Per Capita Plus" – som i huvuddrag stämmer överrens med det 'nya' i det interna brevet. De punkter som framhålls är följande:

a) även Indien måste vara beredda att arbeta på (nationellt bestämd) mitigerering (med eller utan externt finansiellt stöd). UPA förbereder således en nationell lagstiftning om emission standards,

b) Indien kan tänka sig att släppa flaggbärarskapet i G77 och lägga mer kraft bakom bilaterala överenskommelser.

Danska och brittiska kollegor uppger att de huvudsakliga sakinhållet i brevet hade diskuterats med Ramesh vid ett möte i Köpenhamn i början av oktober. Ramesh själv hävdar, i sitt pressmeddelande, att Indiens huvudpositioner står fast och att han i brevet endast föreslog "möjligheten till flexibilitet i Indiens position<sup>26</sup>" under förutsättning att 'non-negotiables' såsom differentierat ansvar får vara kvar. Vidare hävdar han att citaten i tidningsrapporterna är avsiktligt förvrängda för att få hans position att verka mer radikal än den är.

En alternativ syn på händelseförloppet är således att uppståndelsen inte var proportionell till det egentliga innehållet i brevet. Faktum kvarstår dock att någon läckt (och kanske även förvrängt) ett internt dokument från miljöministern till PM Singh. De flesta spekulationerna och underhandsuppgifter pekar på att det är ledande personer i Indiens förhandlingsteam som läckt (och eventuellt vinklat) det interna brevet. Detta visar på starka interna slitningar inom det indiska klimatpolitiska systemet – vilken är den fjärde och sista slutsatsen för att förstå indisk klimatpolitik.

### 2.4.2 Slitningar i systemet

Anledningen till läckan är antagligen den successiva uppmykning av klimatförhandlingspositionerna som Ramesh förespråkade alltsedan tillträdet i somras. Hans tidigare utspel har kritiserats av förhandlarna – särskilt efter Bangkok där förhandlarna enligt uppgift fick minister Ramesh's mjukare ståndpunkt föreläst för sig av USA. Detta togs inte väl emot.

Det finns även en längre, maktbaserad, förklaring till de illa dolda motsättningarna mellan förhandlarna och Ramesh. När klimatförhandlingarna seglade upp som en storpolitisk företeelse under 2006/2007 konkurrerade Ministry of External Affairs (indiska UD) med Ministry of Environment and Forests (som formellt hade ansvaret) och även med Ministry of Science and Technology (som hade en värtalig minister – Sibal) om huvudmannskapet för klimatpolitiken. Fram till UPA II och tillsättandet av Ramesh i juli 2009 var det MEA

<sup>26</sup> "My note suggested the possibility of some flexibility in India's stance...". Press Statement October 20, 2009.

och Saran, i egenskap av klimatpolitisk rådgivare till PM, som i praktiken drev Indiens klimatpolitik, under överinseende av PM Singh (som var miljöminister). Ramesh har på några korta månader återtagit initiativet.

Läckan var antagligen ett avsiktligt försök att både stoppa de idéer som Ramesh förebråkar, men även diskreditera honom själv. Delvis har detta nu lyckats. Vad Ramesh än skrev i brevet är den publika skadan redan skedd och har försvårat för regeringen att ändra sin klimatpolitik. Den senaste veckan (25-30 oktober) har vänster (kommunisterna) och höger (BJP) samfällt förkastat regeringens 'krypande för USA' inför klimatförhandlingarna. Även miljörörelsen<sup>27</sup> har i ett gemensamt upprop till premiärminister Singh uppmanat regeringen att inte ändra sin förhandlingsposition inför Köpenhamn. Detta innebär inte att Singh nödvändigtvis böjer sig för påtryckningarna. Han genomdrev kärnkraftsavtalet med USA trots starka inhemska motståndare.

#### 2.4.3 Vart är Indien på väg?

Energi är helt centralt för Indiens klimatpolitik. Fastän detta kan ses som självklart har det tagit tid för den insikten att tränga in på den indiska klimatpolitikens arena. Den tidigare närmast teologiska inställningen till åtaganden för utsläppsminskningar, där Indien reflexmässigt avvisat alla idéer om utsläppsreduktionsarbete utan att bli finansiellt ersatta av omvärlden, är nu i gungning. Ramesh inser att om Indien ska ha en chans att nå önskvärd ekonomisk utveckling måste man energieffektivisera. Indien har ett egenintresse av en mer klimateffektiv ekonomi med eller utan internationell finansiering.

Anledningen till att Indien har haft svårt att förnya klimatpolitiken är att den har varit svagt kopplad till tillväxtpolitiken (och all annan politik). Fram till 2007 låg ansvaret för klimatfrågor hos ett svagt miljöministerium (MoEF) utan egen minister – premiärminister Singh hade själv portföljen. Sedan tog indiska UD (MEA) genom sina professionella förhandlare och Shyam Saran som premiärminister Singhs klimatpolitiska rådgivare över och drev sin förhandlingsmässiga linje – utan vidare förankring i den indiska tillväxtpolitiken. Endast med tillsättandet av Ramesh, som kommer från Ministry of Power, har tillväxtpolitiken – dvs. energifrågan – fått genomslag i klimatpolitiken.

#### 2.4.4 Goda nyheter och strålande nyheter

Energiproduktion är centralt i Indiens framtida utsläppsprofil. Fem oberoende modelleringar av Indiens GHG utsläpp fram till 2030 förutspår utfall mellan 3 och 7 ton per capita/år, och en viktig bestämmande faktor för utfallet är kraftsektorn<sup>28</sup>. En närmare analys utförd av McKinsey & Co<sup>29</sup>. visar att cirka 30% av utsläppsreduktionspotentialen (med existerande teknik) finns inom kraftsektorn. Den goda nyheten är att indisk klimatpolitik, närmare kopplad till tillväxtpolitiken, tvingas in i en mer eko-effektiv bana. Detta kommer att ske oavsett vad som händer i Köpenhamn. En klimatöverenskommelse kommer emellertid att vara viktig för hur djupgående utsläppsminskningar Indien kommer att satsa på. Endast 1/3 av de utsläppsreducerande investeringarna ger, enligt McKinsey, ett

<sup>27</sup> De mest inflytelserika NGOerna (Center for Science and Environment och WWF) står inte bakom uppropet.

<sup>28</sup> Climate Modelling Forum, India (2009) "India's GHG Emissions Profile – Results of Five Climate Modelling Studies", Ministry of Environment and Forests, Government of India. September 2009.

<sup>29</sup> McKinsey & Co. "Environmental and Energy Sustainability: An Approach for India." August 2009.

positivt netto. Återstående 2/3 (av totalt uppskattade investeringar på 600 miljarder EUR fram till 2030) innebär kostnadsökningar för att åstadkomma eftersträvarade utsläppsminskningar.

Kärnkraft kommer att få en särskild ställning<sup>30</sup>. Redan idag har Indien tecknat avtal med Frankrike, Ryssland och USA om leverans av kärnkraftverk, samt med ett antal stater om leverans av uran – framförallt Ryssland. Kärnkraft är helt klart en del av vad Indien ser som en 'grön' lösning på sina energiproblem. Även nobelpristagaren Dr Pachauri framhöll detta i ett tal där han sade att "kärnkraft är Indiens enda hopp för uthållig tillväxt"<sup>31</sup>. Huruvida Indien kommer att lyckas med sina ambitioner inom kärnkraftssektorn återstår att se.

## 2.5 Avslutande kommentar: Indien och Kina

Läser man avsnitten om Indien och Kina sida vid sida framträder vissa konturer i kontexten av klimatpolitiken, framförallt i länken mellan klimat- och tillväxtpolitik.

För det första är de båda länderna i en stark tillväxtfas (som politiskt sett inte är förhandlingsbar) och anskaffandet av energi är helt centralt. Den utvecklade värden har en beräknad tillväxt på mellan 1 och 2 % och en idag fungerande energiförsörjning. Detta innebär att det finns *val* att göra i termer av energikällor: kärnkraft eller vattenkraft; gas eller kärnkraft etc. Indien och Kina har däremot starkt begränsade val av energikällor – de måste maximera utbyggnaden av alla energiformer.

För det andra har ingen av länderna en realistisk möjlighet att expandera sig ur sina energiproblem. För Indien handlar det om bristande tillbyggnadskapacitet. Man klarar helt enkelt inte av att bygga ut snabbt nog. I Kinas fall handlar det snarare om att världen inte räcker till; Kinesiska importbehov är svåra att praktiskt säkerställa. Sammantaget betyder detta att de bägge länderna tvings till energieffektivitet på ett annat sätt än, till exempel, Sverige.

Kan man se spår av detta i ländernas klimatpolitik? Ja. Både Indien och Kina har spelat fram möjligheterna till energieffektivisering som NAMAs. När det gäller energieffektiviseringsåtgärder är det åtgärder som länderna ändå måste genomföra – klimatförhandlingar eller inte – för att få sin tillväxtpolitik att hänga ihop. Det är, i politiska termer, väldigt lågt hängande frukter.

<sup>30</sup> Se ITPS Arbetsrapport R2008:012 "Kärnkraft i Indien, Japan och Kina – "Watts" going on in Asia?"

<sup>31</sup> Anförande vid Teri konferens om kärnkraft den 13e augusti, 2009.



## 3 Klimatpolitik i USA

### 3.1 Administrationens klimatpolitiska ambitioner

Maktskiftet i USA har medfört en radikal förändring av USA:s energi- och klimatpolitik såväl nationellt som internationellt. Redan under valkampanjen betonade Barack Obama sin avsikt att i grunden förändra USA:s energi- och klimatpolitik genom introduktion av ett nationellt handelssystem för växthusgaser och omfattande satsningar på förnybara energikällor, energieffektivisering etc.

Efter finanskrisen har denna typ av satsning också kommit att direkt knytas till möjligheten att skapa nya s.k. grön jobb som motvikt till ökad arbetslöshet i krisens spår. Obama-administrationen ansluter sig till uppfattningen att den globala uppvärmningen kan bekämpas samtidigt som man värnar om landets ekonomiska tillväxt. Administrationens satsning på hållbar tillväxt har också ett mycket starkt energifokus, där målet att uppnå ökat energiberoende och försörjningstrygghet är ett betydelsefullt inslag.

Ett viktigt instrument för administrationens satsning på hållbar tillväxt är det ekonomiska stimulanspaketet, American Recovery and Reinvestment Act of 2009, (ARRA), som efter Kongressens behandling godkändes av president Obama den 17 februari 2009. Stimulanspaketet, som totalt uppgår till 789 miljarder USD, syftar i första hand till att skapa nya jobb genom skattelättnader och långsiktiga investeringar i sektorer som sjukvård, energi, infrastruktur och utbildning, samtidigt som investeringarna skall bidra till en hållbar tillväxt. Inom energiområdet avsätts ca 80 miljarder USD till direkta investeringar, investeringsbidrag och skatterabatter. Målsättningen är att paketet ska generera 3,5 miljoner nya jobb<sup>32</sup>.

Genom satsningarna i ARRA har administrationen haft möjlighet att konkretisera sina ambitioner när det gäller utbyggnad av förnybara energikällor och åtgärdsprogram för energieffektivisering. Konkreta mål för forskningssatsningar inom energiområdet har också formulerats. Inom klimatområdet har administrationen varit mer övergripande och mindre konkret i sina programförklaringar och mål för utsläppsminskningar. President Obama har dock vid ett flertal tillfällen uttalat ett tydligt stöd för ett federalt system för utsläppshandel av typ cap-and-trade och betonat betydelsen av att Kongressen kan enas om konkreta mål för utsläppsminskningar. Nyckelmedarbetare i Vita Huset är också djupt engagerade i den process som nu pågår i Kongressen för att nå en överenskommelse om en nationell lagstiftning om ett obligatoriskt system för utsläppshandel med växthusgaser.

På det internationella planet har Vita Huset i ett stort antal sammanhang deklarerat sin vilja att medverka i en internationell klimatuppgörelse i Köpenhamn i december 2009. Administrationen är dock beroende av resultat i Kongressen för att kunna göra bindande åtaganden. Ambitionsnivån i den nationella klimatpolitiken blir härigenom också avgörande för USA:s internationella förhandlingsposition vid FN:s klimatförhandlingar i Köpenhamn i december 2009.

<sup>32</sup> [www.recovery.gov](http://www.recovery.gov)  
<http://www.speaker.gov/newsroom/legislation?id=0273>

### 3.2 Mot en nationell klimatlagstiftning – processen i Kongressen

I Tillväxtanalys rapport *Mål och strategier för minskad klimatpåverkan i USA och Kina, Delrapport 1*<sup>33</sup> redogörs för det förslag till klimatlagstiftning som godkändes av representanhusets energi och handelsutskott i slutet av maj 2009 kallat *American Clean Energy and Security Act of 2009 (ACES)*. Den 26 juni gick representanhuset till omröstning om förslaget och ACES godkändes med röstsiffrorna 219-212. Bara 8 republikaner röstade för förslaget och 44 demokrater röstade emot. Det av representanhuset godkända förslaget stämmer i huvudsak överens med utskottets förslag. Vissa smärre justeringar har dock gjorts i samband med behandlingen i kammaren och övriga berörda utskott<sup>34</sup>. En sådan förändring var att Jordbruksutskottet i förhandlingarnas slutskede lyckades driva igenom att inhemska kompensationsåtgärder (offset) inom skogs- och jordbruksområdet skall kontrolleras av US Department of Agriculture (USDA) istället för som tidigare föreslagits av Environmental Protection Agency (EPA). Förändringen bedömdes som nödvändig för att få med närmare 50 demokratiska ledamöter från jordbruksområden<sup>35</sup>. Ett annat betydelsefullt tillägg gällde möjligheten att införa en form av gränstariff för produkter från länder som inte agerar för att reducera sina utsläpp av växthusgaser. I förslaget läggs ett krav på presidenten att från 2020 införa en sådan avgift och att avgiften endast skall kunna slopas med kongressens godkännande<sup>36</sup>.

Den 30.9 2009 introducerade senatorerna John Kerry (D-MA) och Barbera Boxer (D-CA) ”*The Clean Energy Jobs and American Power Act (CEJAPA)*” i senaten. I senaten förväntas svårigheten att nå den nödvändiga majoriteten vara betydligt större än i representanhuset. För att undvika s.k. filibuster krävs 60 av 100 röster. Demokraterna har 59 platser men långt ifrån alla demokratiska senatorer är positiva till ett obligatoriskt handelssystem för växthusgaser. Många av de demokratiska senatorer som kommer från kol- och oljeproducerande delstater eller delstater med omfattande tillverkningsindustri, har en skeptisk hållning till utsläppshandel.

#### 3.2.1 Jämförelse mellan förslagen i representanhuset och senaten<sup>37</sup>

Kerry-Boxer’s förslag följer i stor utsträckning ACES men skiljer sig på flera viktiga punkter. ACES är ett betydligt bredare förslag som även innehåller omfattande lagförslag inom energiområdet. CEJAPA fokuserar däremot primärt på att minska USA:s utsläpp av

<sup>33</sup> Tillväxtanalys, *Svar Direkt: Mål och strategier för minskad klimatpåverkan i USA och Kina, Delrapport 1: Utvecklingen under första halvåret 2009, Stockholm juni 2009*

<sup>34</sup> *The New York Times, House Passes Bill to Adress Threat of Climate Change, 27 juni 2009 och The Washington Post, Close Win Predicted for Cap-and-Trade Bill, 26 juni 2009*

<sup>35</sup> *Point Carbon News, Carbon Market North America, House climate bill poised to pass, but hurdles remain, Vol 4, Issue 25, 26 juni 2009*

<sup>36</sup> *The new York Times, Obama Opposes Trade Sanctions in Climate Bill, 29 juni 2009*

<sup>37</sup> Underlag till detta avsnitt har hämtats från följande källor:

Senator Kerry’s hemsida: <http://kerry.senate.gov/cleanenergyjobsandamericanpower/intro.cfm>

World Resource Institute, *WRI Summary of S.1733, the Clean Energy Jobs and American Power Act (Kerry-Boxer)*, 6 oktober 2009

Mintz Levin, *Energy and Clean Technology Alert: Climate Bill Differences: Waxman-Markey versus Kerry.Boxer*, 7 okt 2009

Pew Center of Global Climate Change, *At a Glance: American Clean Energy and Security Act of 2009 as passed by the House of Representatives – June 26, 2009 (Waxman-Markey)*

Pew Center of Global Climate Change, *At a Glance: Clean Energy Jobs and American Power Act as introduced by Senator John Kerry and Barbara Boxer on September 30, 2009*

växthusgaser. En annan väsentlig skillnad är att Kerry och Boxer i sitt ursprungliga förslag valde att exkludera en detaljerad allokeringsplan för tilldelning av utsläppsrätter samt vissa andra tekniska detaljer. Sedan förslaget introducerats har man dock arbetat intensivt med kompletteringar och justeringar på dessa områden och den 23 oktober presenterade Kerry och Boxer ett mer fullständigt förslag. Under denna beredning har man försökt ta hänsyn till olika krav som framförts av mer skeptiska demokratiska senatorer. Således innehåller det utvecklade förslaget ny finansiering till forskning inom CCS-området, ökat stöd till transportprojekt med låga utsläpp, ytterligare stöd till landsbyggsutveckling och mer förmånliga villkor för jordbruks- och skogssektorn<sup>38</sup>.

När det gäller målen för utsläppsminskningar till 2020 har senatens förslag en något högre ambitionsnivå än representanhusets. Målet har här satts till 20 procent i förhållanden till 2005 års nivå i jämförelse med 17 % i ACES. För övriga tidsperioder är målen desamma i de två förslagen dvs. 42 procent till 2030 och 83 procent till 2050 i förhållande till 2005 års nivå.

Principerna för tilldelning av utsläppsrätter är likartade i de två förslagen. Andelen auktionerade utsläppsrätter föreslås inledningsvis uppgå till 25 % (20 % i ACES) och i båda förslagen ges fri tilldelning till raffinaderier och energiintensiv industri vars konkurrenskraft annars skulle hotas. Avsikten är dock att den fria tilldelningen skall reduceras över tiden. Resurser avsätts också för stöd till förnybara energikällor, koldioxidinfångning och lagring (CCS) samt till att kompensera hushållen för ökade energikostnader genom stöd till olika former av energieffektiviseringsåtgärder.

Båda förslagen tillämpar en rullande 2-års period inom vilken den handlande sektorn skall uppfylla sina förpliktelser. Obegränsat sparande av utsläppsrätter är tillåtet liksom lån i begränsad utsträckning. Kerry-Boxer har därutöver föreslagit en form av prisdämpande mekanism (soft price collar) genom att allokera en viss mängd utsläppsrätter till en reservfond (Market Stability Reserve). Tanken är att utsläppsrätter från denna fond skall auktioneras ut regelbundet om priset på utsläppsrätter överstiger en viss nivå. Initialt föreslås denna nivå vara 28 USD per ton CO<sub>2</sub> och denna prisnivå kommer också att vara ett minimipris vid auktioneringen. För ACES bedöms priset för utsläppsrätter vid starten år 2012 uppgå till ca 13 USD per ton och ungefär samma prisnivå bedöms som realistisk för CEJAPA.

När det gäller kompensationsåtgärder (offset) tillåts dessa uppgå till total 2 miljarder ton koldioxidkvivalenter per år i båda förslagen. Fördelningen mellan nationell och internationell offset är dock olika. I ACES fördelas dessa 50/50, men i Kerry-Boxer's förslag tillåts internationell offset endast uppgå till 25 % av detta belopp. Vid brist på nationella kompensationsåtgärder tillåts dock denna siffra öka. Kerry-Boxer föreslår också ett mer ingående granskningsförfarande när det gäller projektrelaterade kompensationsåtgärder.

### 3.2.2 Beslutsprocessen i senaten

Kerry och Boxers mer fullständiga förslag presenterades den 23 oktober för vidare behandling i senatens "Environment and Public Works Committee (EPW)" där senator Barbara Boxer är ordförande.

<sup>38</sup> *The New York Times, Senate Global Warming Bill Is Seeking to Cushion the Impact on Industry, 25 oktober 2009*

I samband med att detta mer detaljerade förslag lades fram presenterades även EPA:s bedömning av förslaget kostnadseffekter. Motsvarande analys har tidigare gjorts för ACES. Enligt EPA blir kostnaderna ungefär den samma för de båda förslagen och bedöms år 2020 uppgå till ca 100 USD per år för ett amerikanskt genomsnittshushåll. En motsvarande analys av ACES har tidigare gjorts av kongressens budgetkontor (CBO) som uppskattade motsvarande siffra till ca 175 USD per år.

Under hösten har ett intensivt arbete bedrivits i EPW för att få med sig kommitténs samtliga demokratiska ledamöter. Omröstning om förslaget genomfördes den 5 november efter att ett flertal s.k. hearings genomförts under tre dagar med mer än 50 vittnen. Kerry-Boxers förslag godkändes med röstsiffrorna 11-1. Kommitténs samtliga sju republikanska ledamöter bojkottade omröstningen i protest mot den snabba beredningen av förslaget, som man ansåg inte hade gett utrymme för tillräckliga analyser av förslaget kostnadseffekter.

Vägen är dock lång innan ett slutligt förslag kan behandlas av hela senaten. I nästa steg går förslaget vidare för behandling i ytterligare fem kommittéer. Därefter förväntas senatens majoritetsledare Harry Reid slå ihop CEJAPA med ett vilande energipolitiskt förslag som godkändes av EPW kommittén i juni 2009 med brett stöd från både demokrater och republikaner. När alla synpunkter vägts samman till ett slutligt förslag tas detta upp för behandling i kammaren. Även de mest optimistiska bedömer att en sådan behandling tidigast kommer att ske nästa år och möjligheten att skjuta upp behandlingen till efter mellanårsvalet 2010 har också framförts av vissa senatorer<sup>39</sup>.

### 3.2.3 Vad krävs för att få en majoritet i senaten?

Hos demokraterna finns stödet för strikta restriktioner för utsläpp av växthusgaser framför allt hos liberala representanter i de östra och västra kuststaterna. Kongressledamöter från det s.k. rostbältet (delstater beroende av tillverkningsindustri och kolbaserad kraftproduktion) och delstater med en jordbruksbaserad ekonomi är generellt sett betydligt mer skeptiska.

Ett exempel på motståndet är att ett antal demokratiska senatorer från kolkraftproducerande stater som West Virginia och Pennsylvania har krävt förändringar i senatens förslag som bl.a. innebar betydligt mer generösa villkor för kolkraftsanläggningar som satsar på CCS och stöd till FOU inom området.

Från republikanernas sida har motståndet mot såväl ACES som CEJAPA varit kompakt trots att flera republikanska ledamöter tidigare ställt sig bakom lagförslag av typen Cap-and-Trade. Huvudkritiken från republikanernas sida är att såväl husets som senatens lagförslag i realitet innebär gigantiska skattehöjningar samtidigt som amerikansk industris konkurrenskraft undergrävs.

Massiv kritik har också framförts från republikanernas sida när det gäller själva hanteringen i kongressen. Vid behandlingen i huset kritiserade man framför allt ACES oöverskådlighet och det stora antalet ändringar som gjordes vid slutbehandlingen av förslaget. Speciellt har osäkerheten kring programmets samlade kostnader lyfts fram tillsammans med kritik av otydligheten i reglerna för nationell offset<sup>40</sup>.

Den politiska situationen i senaten innebär alltså att en partiöverskridande överenskommelse sannolikt blir nödvändig om en tillräcklig majoritet för en tvingande

<sup>39</sup> *San Francisco Chronicle, Senate panel OKs emission cap- without the GOP, 6 november 2009*

<sup>40</sup> *The Washington Post, Close Win Predicted for Cap-and-Trade Bill, 26 juni 2009*

klimatlagstiftning i senaten skall kunna uppnås. Ett steg i denna riktning togs i mitten av oktober genom det gemensamma utspel som gjordes av senatorerna John Kerry (D-MA) och Lindsey Graham (R-SC) i form av en debattartikel i New York Times<sup>41</sup>.

I detta utspel betonas att man stöder kraftfulla minskningar av utsläppen av växthusgaser samtidigt som kärnkraftens roll för att åstadkomma dessa minskningar lyfts fram, något som demokraterna normalt inte är särskilt förtjusta i. Andra insatser som pekas ut är satsningar på "clean coal" och en omprövning av tillstånd för oljeborrning såväl on-shore som off-shore, vilket traditionellt varit republikanska hjärtefrågor. Slutligen pekar man på behovet av en koldioxidskatt på produkter som importeras från länder med mindre stränga krav på utsläppsminskningar (border tax) och ett pristak för utsläppsrätter i någon form för att skydda den inhemska industrin<sup>42</sup>. Till detta försök att skapa en bred klimatuppgörelse har även senator Joseph Lieberman (I-Conn) anslutit sig och avsikten är att, man parallellt med behandlingen av CEJAPA skall jobba vidare med ett kompromissförslag med denna inriktning, som kan få ett brett stöd i senaten<sup>43</sup>.

Obama-administrationen har också engagerat sig starkt för att vinna stöd för en nationell klimatlagstiftning i kongressen. Möten har genomförts med mer än hälften av kongressens senatorer och ett stort antal borgmästare och guvernörer. Samtidigt har presidenten varit tydlig med att han inte kommer att binda sig till enskilda delar av de förslag som nu diskuteras i kongressen. De krav som administrationen har är mer generella och sammanfattas med att lagstiftningen skall ge meningsfulla utsläppsminskningar av växthusgaser, starka incitament för energieffektivisering, skydd för konsumenter och företag mot plötsliga pristoppar för energi samt vara budgetmässigt kostnadsneutral. Samtidigt varnade presidenten för att handelssanktioner mot länder utan klimatåtagande, av den typ som inkluderats i ACES, kan strida mot internationella handelsöverenskommelser och vara kontraproduktiva<sup>44</sup>.

När det gäller näringslivets syn på de förslag till klimatlagstiftning som diskuteras i kongressen finns tecken på splittring mellan olika typer av företag. Tunga organisationer som US Chamber of Commerce och The National Association of Manufacturers är starka motståndare till såväl representanhusets som senatens förslag. Oljeindustrin genom American Petroleum Institute har också framfört specifik kritik mot allokeringsplanen i senatens lagförslag, eftersom raffinaderier och andra delar av oljeindustrin har en mindre tilldelning av utsläppsrätter i detta förslag<sup>45</sup>.

Enskilda företag som Dow Chemicals och Ford har däremot förklarat sig positiva till ett obligatoriskt system för utsläppshandel<sup>46</sup> och företag med en tydlig miljöprofil så som Microsoft, Apple, Exelon och PG&E har tagit avstånd från handelskammarens negativa hållning till en obligatorisk klimatlagstiftning<sup>47</sup>.

<sup>41</sup> *The New York Times, Yes We can (Pass Climate Change Legislation), 11 oktober 2009*

<sup>42</sup> *Point Carbon, Carbon Market North America, Vol 4, Issue 40, New hope for Senate climate bill?, 16 oktober 2009*

<sup>43</sup> *The Washington Post, Senate trio to pursue separate climate talks, 5 november 2009*

<sup>44</sup> *The New York Times, Obama Opposes Trade Sanctions in Climate Bill, 29 juni 2009*

<sup>45</sup> *The Wall Street Journal, Senate Panel Set to Take on Climate Bill, 26 oktober 2009*

<sup>46</sup> *The New York Times, House Passes Bill to Address Threat of Climate Change, 27 juni 2009*

<sup>47</sup> *Union of Concerned Scientists <http://www.ucsusa.org/action/alerts/tell-me-more/ford-needs-to-break-from-the-US-Chamber-of-Commerce.html>*

### 3.3 Synen på länkning till andra handelssystem

Såväl kongressens arbete med en nationell klimatlagstiftning och den allmänna debatten i USA fokuserar i väldigt begränsad utsträckning på möjligheten att länka ett nationellt handelssystem till de i andra länder. En uppenbar orsak till detta är att det i USA är tillräckligt komplicerat att utforma ett nationellt system som kan förena stridande viljor och accepteras av en majoritet i kongressen. Dessutom har man redan problem med att koppla samman ett framtida nationellt system för utsläppshandel med de regionala system som införts eller är under utveckling. Representanter för dessa regionala handelssystem har uttalat sitt stöd för ACES samtidigt som man arbetar med att säkra värdet för de egna utsläppsrätterna i ett framtida federalt handelssystem<sup>48</sup>.

En annan betydelsefull orsak är att en länkning till EU ETS med all sannolikhet skulle innebära ett högre pris på utsläppsrätter, vilket bland andra påpekas av Adela Morris, Policy Director på Brookings Institution. Att en länkning skulle vara möjlig är det däremot ingen tvekan om så länge USA avstår ifrån att införa ett fast pristak och istället använder sig av den typen av buffert fond som föreslagits av Kerry och Boxer. Morris tror dock inte på någon länkning mellan ett amerikanskt och europeiskt system under de närmaste åren och påpekar att betalningsviljan i EU för klimatåtgärder i dagsläget är betydligt större i Europa än i USA<sup>49</sup>.

Ytterligare en orsak till det amerikanska ointresset för länkning är behovet av att själva kontrollera systemet. Kerry och Boxers förslag tillåter visserligen att EPA godkänner utsläppsrätter från andra handelssystem som EU ETS men lägger samtidigt till att detta endast kan ske om EPA gör bedömningen att dessa utsläppsrätter uppfyller alla de krav som ställs i det amerikanska systemet.

### 3.4 Synen på offset och CDM

Vid såväl representanhusets som senatens behandling av sina respektive lagförslag har förståelsen ökat för att internationella kompensationsåtgärder så som CDM kan bidra till att hålla kostnaderna nere för utsläppsrätter och öka likviditeten på marknaden. Trots detta har internationell offset fortfarande ett dåligt rykte i kongressen där många kongressledamöter endast ser denna mekanism som ett sätt att subventionera verksamhet i andra länder. I senaten har skepsisen kring internationella kompensationsåtgärders kvalitet lett till strängare restriktioner för deras användning än i representanhusets lagförslag. De flesta bedömare tror dock att husets mer generösa syn på internationell offset kommer att segra, mycket på grund av senator Kerrys personliga insatser för att övertyga sina kollegor om de fördelar som internationell offset kan innebära<sup>50</sup>.

Till en början bedöms dock efterfrågan på kompensationsåtgärder bli svag om ett handelssystem med de målsättningar som formulerats i ACES eller CEJAPA introduceras. Inledningsvis förväntas också priset på inhemsk offset att vara förhållandevis lågt och betydligt billigare än internationella utsläppskrediter. Bland de billigare nationella kompensationsåtgärderna märks bl.a. åtgärder inom jordbruket som s.k plöjningsfri odling

<sup>48</sup> *Point Carbon News, Carbon Market North America, vol 4, issue 25, Regional Programmes voice support for Waxman-Markey, RGGI officials work to secure allowance value in federal system, 26 juni 2009*

<sup>49</sup> *Point Carbon News, Carbon Market North America, vol 4, issue 41, Senate price control won't stop linkage, 23 oktober 2009*

<sup>50</sup> *Point Carbon News, Carbon Market North America, vol 4, issue 40, Senate bill may increase non-US offsets, 16 oktober 2009*

(no-till farming) samt reducerade metanutsläpp. Denna typ av åtgärder bedöms kunna generera en mycket betydelsefull inkomstkälla för jordbrukssektorn<sup>51</sup>.

Även den frivilliga marknaden för utsläppskrediter har påverkat synen på internationell offset i USA. Den globala marknaden för denna form av åtgärder har vuxit starkt under de senaste åren och bedömdes uppgå till 331 miljoner USD år 2007 jämfört med 44 miljoner 2005. För närvarande finns ingen enhetlig standard för denna marknad och under senare tid har kritiken mot vissa av dessa utsläppskrediter vuxit sig stark. Tveksamheter kring verifierbarhet och additionalitet hos flera av de projekt som genomförts för den frivilliga marknaden riskerar att också påverka synen på internationell offset inom ett handelssystem. Det är således en viktig uppgift att skapa förståelse för att en frivillig marknad visserligen kan ge betydelsefulla erfarenheter av utsläppshandel men däremot knappast kan stå modell för en rigorös och reglerad obligatorisk utsläppsmarknad där internationell offset utgör ett betydelsefullt inslag<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> *Point Carbon News, Carbon Market North America, vol 4, issue 25, House climate bill to boost ag offset market; sources 26 juni 2009*

<sup>52</sup> *Pew Center on Global Climate Change, Congressional Policy Brief, Greenhouse Gas Offset in a Domestic Cap-and-Trade Program, hösten 2008*

**Tillväxtanalys, myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, är en gränsöverskridande organisation med 60 anställda. Huvudkontoret ligger i Östersund och vi har verksamhet i Stockholm, Bryssel, New Delhi, Peking, San Francisco, Tokyo och Washington.**

**Tillväxtanalys ansvarar för tillväxtpolitiska utvärderingar, analyser och internationellt kontaktskapande och därigenom medverkar vi till:**

- stärkt svensk konkurrenskraft och skapande av förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag
- utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft, hållbar tillväxt och hållbar regional utveckling

**Utgångspunkten är att forma en politik där tillväxt och hållbar utveckling går hand i hand. Huvuduppdraget preciseras i instruktionen och i regleringsbrevet. Där framgår bland annat att myndigheten ska:**

- arbeta med omvärldsbevakning och policyspaning och sprida kunskap om trender och tillväxtpolitik
- genomföra analyser och utvärderingar som bidrar till att riva tillväxthinder
- göra systemutvärderingar som underlättar prioritering och effektivisering av tillväxtpolitikens inriktning och utformning
- svara för produktion, utveckling och spridning av officiell statistik, fakta från databaser och tillgänglighetsanalyser
- tillhandahålla globala mötesplatser och främja internationellt kontaktskapande inom tillväxtpolitiken

#### **Svar Direkt:**

Rapporten "Mål och strategier för minskad klimatpåverkan i Kina, Indien och USA" ingår i serien Svar Direkt. Här redovisar Tillväxtanalys de uppdrag myndigheten får i dialog med våra uppdragsgivare och som ska redovisas med kort varsel.

#### **Övriga serier:**

Rapportserien – Tillväxtanalys huvudsakliga kanal för publikationer.

Statistikserien – löpande statistikproduktion.

Working paper/PM – metodresonemang, delrapporter och underlagsrapporter är exempel på publikationer i serien.