

Energislukare i knipa

– Kinas position i klimatförhandlingarna

Ödesfrågan om jordens klimat har hamnat högst upp på den globala agendan vid en tid då Kina står inför enorma utmaningar. Trots den synbara rikedom i TV-reportagens bilder från moderna stadsmiljöer lever halva befolkningen på mindre än två dollar per dag. Ekonomisk utveckling, social stabilitet och fattigdomsbegränsning är den kinesiska ledningens överskuggande mål. Men utveckling kräver tillväxt och tillväxt drivs av energi. Därför har säker tillgång till energi blivit en nyckelfråga för ledningen i Peking.

Kina är en av världens mest energiintensiva ekonomier. Med den snabba tillväxten går balansräkningen helt enkelt inte ihop. Redan idag är man beroende av import för hälften av sin oljeförbrukning, en siffra som beräknas öka till närmare 80 procent fram emot 2030. Samtidigt är Kina sedan flera år nettoimportör av kol och uppskattas inom två decennier behöva täcka 10–20 procent av sin enorma kolförbrukning genom import. Detta kommer i sin tur ha långtgående konsekvenser för den globala tillgången på fossil energi. Denna vetenskap har drivit fram en mycket ambitiös politik från ledningen i Peking för att på sikt minska Kinas

energiberoende, en politik som också har mycket positiva klimateffekter.

Samtidigt har klimatfrågan i sig hamnat på den kinesiska agendan. Insikten om de katastrofala klimateffekter som kommer att drabba landet har ökat. Kina vill också se sig som en ansvarstagande nation, och man ser affärsmöjligheter för export av billig kinesisk klimatsmart teknik. Men det är ändå osannolikt att ledningen i Peking skulle gå med på klimatåtgärder som hotar att undergräva de nationella utvecklings-, stabilitets- och fattigdomsmålen. Eftersom säker energiförsörjning är absolut vital för långsiktig tillväxt i Kina måste varje förslag till klimatavtal sättas in i ett större perspektiv.

Kinas ökande betydelse för det globala klimatet

Kina står idag för nära en fjärdedel av de globala koldioxidutsläppen och en femtedel av de samlade utsläppen av växthusgaser. Ökningen av de kinesiska utsläppen har skett snabbt och är ett resultat av tre faktorer: den kraftigt expanderande ekonomin, en ökande energiintensitet under 2000-talets första år och ett beroende framför allt av kol som primär energikälla. Sedan år 2000 står Kina för oerhörda 57 procent av ökningstakten i de globala utsläppen, och per person släpper kineserna redan ut mer än världsgenomsnittet. Kina har därför förlorat möjligheten att argumentera för ökade percapitautsläpp, vilket är den linje Indien och många andra utvecklingsländer driver. Fortfarande släpper medelkinesen dock bara ut en fjärdedel av vad medelamerikanen gör.

Historiskt sett står Kina dock bara för en tiondel av de kumulativa globala utsläppen från år 1900. Med en femtedel av jordens befolkning hävdar Kina att man har rätt att öka sina utsläpp till dess man har nått sin procentuella andel

av de historiska utsläppen. Men även om ökningstakten i Kinas utsläpp begränsas till målsättningarna i den nuvarande, ambitiösa klimatpolitiken kommer Kina att nå även sin andel av historiska utsläpp någon gång mellan 2020 och 2030.

Kinas förhandlingsposition försvagas i takt med den explosionsartade ökningen av utsläppen, och Kinas förhandlingsspel har därmed blivit en balansgång. Å ena sidan hävdar man utvecklingsländerens kompromisslösa rätt att som offer för den rika världens utsläpp ställa skadeståndliknande krav på finansiering och teknisktöd. Å andra sidan finns en vilja att nå ett avtal som maximerar Kinas möjligheter att bli en vinnare i den nya koldioxidsnåla ekonomi som kommer att utvecklas i takt med högre energipriser och ökande folkliga krav på minskade växthusgasutsläpp. Det senare innebär att man har börjat tänka i termer av att ta på sig någon form av bindande åtaganden.

Ambitiös inhemsk klimatpolitik drivs av energisäkerhet

I början av 2000-talet initierade Kina en ambitiös politik med syfte att öka landets energisäkerhet, där det övergripande målet är att minska energiintensiteten med 20 procent under det elfte femårsprogrammet (2006–2010). Ledningen har uttryckt en ambition att fortsätta med liknande målsättningar för de kommande femårsprogrammen fram till 2020. Om målsättningen lyckas skulle det enbart år 2010 innebära att de kinesiska utsläppen begränsas med uppemot 1,5 miljarder ton koldioxid – i så fall en av de mest signifikanta policydrivna utsläppsbegränsningarna i världen till dags dato.

Sedan 2006 har klimatfrågan avancerat snabbt på den kinesiska politiska agendan. Detta har skett i princip samtidigt som klimathotet, pådrivet av Al Gores film, IPCC:s fjär-

de klimatrapport och Sternrapporten har kommit att bli det sena 00-talets globalt mest debatterade fråga. Kinas egen klimatrapport som lades fram 2006–2007 visade att Kina kommer att drabbas jämförelsevis hårt av olika klimataffekter, med ökad torka och vattenbrist i landets norra hälft, och ökande frekvens av tork- och översvänningskatastrofer i söder.

Som respons på klimatrapporten blev det fart på kinesiska klimatåtgärder under 2007. Under årets gång stöpte ledarskapet under president Hu Jintao om den energisäkerhetspolitik man utvecklat några år tidigare till ett sammanhängande klimatprogram. Förutom målet om 20-procentig energiintensitetsminskning per femårsperiod innehåller klimatprogrammet en plan för ökning av andelen förnybar energi till 10 procent 2010 och 15 procent 2020, samt ett antal specifika klimatmål. En ny nationell ledningsgrupp för klimatfrågor bildades under ledning av premiärminister Wen Jiabao, och man började under året se en ny, mer konstruktiv och aktiv attityd från den kinesiska delegationen av internationella klimatförhandlare.

En lägre internationell ambitionsnivå

Man ska dock inte blanda ihop vad Kina faktiskt gör för att minska sin energiintensitet (och därmed begränsa sina klimatutsläpp), med vad Kina kan tänkas förbinda sig att klara av inom ramen för ett internationellt klimatavtal. Kina är inte redo att åta sig något i ett internationellt sammanhang som man inte helt säkert kan utföra. Här intar Kina en diametralt motsatt position jämfört med EU, som ju har lovat 20-procentiga reduktioner i absoluta tal till 2020 jämfört med 1990-års nivåer (och en option att öka målsättningen till 30 procent förutsatt att andra OECD-länder gör motsvarande utfästelser) utan att man har en klar politik för hur man ska nå dessa utfästelser.

Kina är generellt sett positivt inställt till ett internationellt klimatavtal, men det är inte klart om Kina kan tänka sig någon form av bindande åtaganden, eller i vilken utsträckning man kan godkänna internationell verifiering av de åtgärder som man i sådana fall åtar sig. Framför allt vet vi inte om Kina väljer en tuff position för att försöka maximera utrymmet för obegränsad utveckling utan utsläppsbegränsningar, eller om man snarare eftersträvar en strategisk överenskommelse med EU och USA där man genom åtaganden skulle kunna få tillgång till teknologi och finansiellt stöd och på sikt även dra fördel av en lukrativ utsläppshandel.

Sedan ett drygt decennium har Kina blivit alltmer angeläget att framstå som en ansvarstagande nation. Samtidigt finns en stark utrikespolitisk tradition att inte inta ledande positioner i det internationella samfundet. Som utvecklingsland har Kina inte några krav på sig inom ramen för klimatkonventionen och nuvarande klimatavtal, och man håller sig också väl i linje med den handlingsplan som lades fast vid klimatmötet i Bali 2007. Kina har därför inte någon egentlig anledning att göra några utspel för att framstå som ansvarstagande. Detta är en press som istället vilar på rika västländer och framförallt USA, som ligger långt utanför intentionerna bakom klimatkonventionen. Den bästa taktiken för Kina är att så långt som möjligt vänta och se.

Men Kina har beredskap att gå vidare i förhandlingarna, och förutsatt att vissa nyckelfrågor kan lösas är det inte omöjligt att man skulle kunna tänka sig någon form av egna åtaganden. Först och främst ställer Kina höga krav på bindande åtaganden från den rika världen, framför allt USA, där man kräver utsläppsminskningar på mellan 25 och 40 procent utifrån 1990 års nivå. Hittills är det bara EU som infriar detta krav. Därutöver kräver Kina, sine qua non, konkreta förslag på hur teknik- och finansieringsfrågorna ska lösas.

Viktigt med bra förhållande till u-världen

Kina har en lång tradition som en av utvecklingsländernas ledande röster. En stor del av Kinas handel sker också med utvecklingsvärlden och man träffar kontinuerligt nya strategiska handelsavtal med olika utvecklingsländer. Inom ramen för klimatkonventionen förhandlar Kina tillsammans med utvecklingsländerna i G77, och det är sannolikt att Kina i sin nuvarande förhandlingsposition ser sig lika mycket som en förkämpe för utvecklingsvärlden som man ser till sitt eget bästa. Detta gäller speciellt kravet på internationell finansiering där Kina informellt har låtit förstå att pengar framförallt behövs för världens mest utsatta länder. Om man förhandlade för sig själv skulle den kinesiska positionen antagligen se annorlunda ut.

Även om gruppen "G77 + Kina" till det yttre uppvisar en enad förhandlingsfront finns det starka spänningar mellan olika utvecklingsländer. Indien har en delvis egen agenda och driver rätten till utveckling och lika percapitautsläpp, medan det höjts röster från de minst utvecklade länderna om att finansiering och tekniköverföring främst ska komma de mest utsatta till godo. Stora utvecklingsländer med stark tillväxt bör enligt röster från de mest utsatta länderna kunna bära sina egna kostnader för omställningen mot en koldioxidsnål utveckling. Man kan därför anta att Kina skulle kunna tänka sig att medverka för att få till stånd ett avtal som säkerställer finansiering och tekniköverföring för de fattigaste länderna.

Det kinesisk-amerikanska dilemmat

Det är uppenbart att en viktig nyckel för att låsa upp förhandlingsspelet ligger i förhållandet och förväntningarna mellan Kina och USA. I och med att EU uppfyller Kinas krav på åtaganden till 2020 spelar det stor roll för Kina hur långt USA är berett att gå när det gäller egna åtaganden,

finansiering och teknologiöverföring. Det är för närvarande helt klart att USA inte har möjlighet att komma Kinas krav om minst 25 procents reduktion till 2020 tillmötes. Det lagförslag som antogs av kongressens representanthus i juni och som nu ligger på senatens bord skulle kunna innebära uppemot sju till åtta procents reduktion.

Häri ligger dock ett dilemma. Lagförslaget möter nämligen motstånd i senaten, där det finns en rädsla att länder som USA, som har ett stort beroende av kol- och elintensiv industri, kommer att tappa produktion och arbetstillfällen till länder som inte tar på sig utsläppsbegränsningar, i första hand Kina. För att övertyga senaten är alltså Obamas administration i stort behov av en tydlig indikation på att Kina är berett att ta på sig någon form av åtagande för perioden efter 2012. Ur ett amerikanskt perspektiv är utomstående verifikation av Kinas utsläppssiffror ett lika viktigt krav som nivån på ett eventuellt kinesiskt åtagande.

Samtidigt som ett närmande mellan USA och Kina skulle kunna låsa upp förhandlingsspelet finns också risken att man sinsemellan kommer överens om en målsättning för båda länderna som är otillräcklig för att klara tvågradersmålet, men som man kommer att försöka sälja till allmänheten som en framgång.

Hur långt kan Kina sträcka sig?

Det finns kinesiska röster som förespråkar att Kina så snart som möjligt tar på sig utsläppsbegränsningar. Ett argument är att koldioxidutsläppen håller på att bli Kinas enskilt största utrikespolitiska belastning. En annan anledning för Kina att binda sig nu är att man då skulle kunna förhandla sig till ett mer fördelaktigt utsläppstak, vilket skulle ge möjligheter att sälja stora mängder utsläppsrätter. Ett tredje skäl går ut på att man redan för en ambitiös energi- och klimatpolitik och därför borde se till att få så mycket internationellt

stöd som möjligt genom att erbjuda utsläpps begränsningar i nivå med den inhemska politiska målsättningen.

Kina har en beredskap att gå längre än vad man kommunicerar i det officiella förhandlingsspelet. I informella samtal diskuteras möjliga kinesiska åtaganden på två olika nivåer. Dels skulle man kunna tänka sig åtaganden i termer av ett övergripande nationellt mål, dels åtaganden i form av en samling specifika åtgärder inom olika samhällssektorer som både bidrar till utveckling och begränsning av utsläppen.

När det gäller nationella mål framförs från internationellt håll krav på utsläpps begränsningar i förhållande till ett så kallat *Business As Usual* (BAU-scenario. EU kräver att utvecklingsländer fram till 2020 begränsar sina utsläpp till 15–30 procent under BAU). Kina har signalerat att man inför det tolfte femårsprogrammet (2011–2015) överväger ett fortsatt energiintensitetsmål på 20 procent och ett nytt mål för minskad koldioxidintensitet på 16–18 procent. Det är för närvarande oklart exakt vad EU menar med BAU för Kina, men om man utgår från de antaganden om BAU som gjorts av olika internationella institutioner och forskningsgrupper skulle den ambitionsnivå som Kina indikerar fram till 2020 innebära omkring 30 procents begränsning av utsläppen till 2020. Därmed skulle EU:s krav infrias.

Detta skulle i så fall innebära att åtminstone EU och Kina har möjlighet att uppfylla varandras krav vilket skulle kunna utgöra en utgångspunkt för vidare förhandlingar. En klar definition av vad som menas med BAU för Kina skulle också illustrera för amerikanerna att Kina med sin nuvarande klimatpolitiska ambitionsnivå kommer att nå avsevärda utsläpps begränsningar. Tyvärr är detta fortfarande en bra bit ifrån vad som krävs för att klara tvågradersmålet. Och även om Kina sätter upp dessa mål för sig självt innebär det, som sagt, inte att man nödvändigtvis kommer att göra några internationella åtaganden. En anledning till att Kina är tvek-

samt till att göra nationella mål till internationella åtaganden är också en rädsla för att det skulle medföra krav på internationell verifiering, något som skulle ses som ett allvarligt ingrepp i Kinas inre angelägenheter.

En annan viktig förhandlingsfråga gäller när Kinas (och andra utvecklingsländers) utsläpp ska kulminera för att sedan börja minska. De flesta beräkningar visar att Kinas utsläpp måste börja sjunka från 2020 om världen ska ha en rimlig chans att klara tvågradersmålet. En 900-sidig rapport från ledande kinesiska klimatforskare som publicerades i augusti 2009 hävdar att Kinas utsläpp bör kunna börja sjunka från 2030. Från officiellt håll har man i Kina inte tidigare berört detta årtal, men nu börjar det komma olika utspel som indikerar att man är villig att diskutera även denna fråga. Kinas speciella sändebud för klimatfrågor, Yu Qingtai, har sagt att en mer generös hållning från de rika länderna vad gäller finansiering och teknikstöd skulle kunna hjälpa Kina att nå sin kulmen ”tidigare än vad man skulle kunna tänka sig”. Su Wei, generaldirektör för klimatavdelningen på Kinas Kommission för reform och utveckling, hävdar samtidigt att det skulle vara tekniskt omöjligt att halvera utsläppen till mitten av århundradet.

Flera andra studier, bl a McKinsey & Co:s utvärdering från 2009 av så kallade kostnadskurvor för utsläpps begränsningar, hävdar tvärtom att det finns goda tekniska möjligheter för Kina att begränsa sina utsläpp väsentligt, och att en stor del av dessa insatser till och med skulle vara kostnadseffektiva eller kostnadsneutrala.

Kinas agerande inför klimatmötet i Köpenhamn bestäms av hur man bedömer att den egna energi- och klimatpolitiken kan bidra till fortsatt ekonomisk och social utveckling. Vidare spelar de åtaganden USA, EU och andra OECD-länder tar på sig in, så väl som dessa länders villighet att bidra med finansiering och teknikstöd till utvecklingsländer. Vägen till ett nytt klimatavtal är ett spel där graden av för-

troende mellan de olika parterna spelar en avgörande roll. Var och en av de huvudsakliga spelarna – EU, USA och Kina – måste känna sig övertygad om att de andra har uppriktiga avsikter att verka för en omställning till en klimatsmart ekonomi – inte bara för att avvärja de mest katastrofala följderna av klimatförändringar utan också som en grund för en ny global energisäkerhet.

Karl Hallding

forskare vid Stockholm Environment Institute och chef för SEI:s Kinaforskning

Lästips om Kinas klimatpolitik

En bred genomgång av den ökande roll som Kina spelar för vårt framtida klimat. Hallding, Han and Olsson: A Balancing Act: China's Role in Climate Change:

<http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/123891> eller <http://www.sei.se/publications.html?task=view&catid=8&id=1217>

Utvecklingen av Kinas energi- och klimatpolitik mot bakgrund av den ekonomiska utvecklingspolitiken under den nuvarande presidenten Hu Jintaos ledning: Hallding, Han and Olsson: China's Climate- and Energy-security Dilemma: Shaping a New Path of Economic Growth, *Journal of Current Chinese Affairs* 3/2009 (forthcoming)

Den senaste officiella uttalandet från den kinesiska utvecklingskommissionen om Kinas position i klimatförhandlingarna: China National Development and Reform Commission: Implementation of the Bali Roadmap, China's Position on the Copenhagen Climate Change Conference, http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/t20090521_280382.htm, May 20, 2009

Övergripande resonemang om betydelsen av att förstå vad klimatsäkerhet innebär ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv: Mabey: Managing Climate Security (1) and (2), *China Dialogue*, <http://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/2684-Managing-climate-security-1-> och <http://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/2684-Managing-climate-security-2->