

Vägskalet vid Kyoto

- En komparativ studie av Sverige och Australiens
miljöpolicy med utgångspunkt i Kyotoprotokollet -

Johannes Malm
Henrik Siverbo

Abstract

Klimatkonventionens ramverk, om att stabilisera graden av växthusgaser i atmosfären på en nivå som minskar människans påverkan på den globala uppvärmningen, fick i Kyoto 1997 ett protokoll som innebar bindande krav för ratificerande länder. Kyotoprotokollet trädde i kraft 2005 med resultatet att samtliga OECD-länder, exklusive USA och Australien, accepterade differentierade åtaganden om att sammantaget minska sina växthusgasutsläpp. Undersökningen utgår från detta faktum och med en jämförande studie mellan Sverige och Australien, genom teorin liberal institutionalism, syftas till att frambringa ett svar på huruvida Kyotoprotokollet är ett effektivt internationellt samarbete ur implementeringssynpunkt. Det empiriska materialet är hämtat från lagtexter och policydokument. Resultat och analys visar att Kyotoprotokollet är effektivt i avseendet att det har bidragit till uppkomsten av en omfattande universell diskussion som har påverkat även ett icke-ratificerande land som Australien att mer aktivt minska sina växthusgasutsläpp. Vår slutsats visar också på internationella regimers fundamentala betydelse för samarbete mellan länder.

Nyckelord: Kyotoprotokollet, liberal institutionalism, fångarnas dilemma, internationella regimer, global uppvärmning, implementering

Innehållsförteckning

1 Inledning	1
1.1 Syfte och frågeställning.....	1
1.2 Avgränsningar	2
1.3 Centrala begrepp.....	2
2 Teori och metod	4
2.1 Teori: Liberal institutionalism.....	4
2.1.1 Fångarnas dilemma	5
2.2 Metod: En komparativ studie av Sverige och Australien.....	7
2.2.1 Material och källkritik.....	7
3 Kyotoprotokollet	8
3.1 Kritik mot Kyotoprotokollet.....	9
4 Förutsättningar: Sverige och Australien	11
4.1 Sverige.....	11
4.2 Australien	12
5 Implementering: Sverige och Australien	14
5.1 Sverige.....	14
5.2 Australien	16
6 Analys	19
7 Slutsats	22
8 Referenser	23
8.1 Tryckta källor	23
8.2 Elektroniska källor.....	25
9 Bilagor	27

1 Inledning

Polerna smälter, öknarna expanderar, havsnivån höjs och medeltemperaturen ökar. Det finns åtskilliga tecken på att vi står inför en klimatförändring som betyder att världens befolkning kommer att ställas inför stora framtida problem. Dessa problem menar många forskare att vi kan mildra genom att i tid genomföra en global aktion för en mer miljömedveten värld.

Global uppvärmning och dess befarade effekter har knappast varit mer på tapeten än vad det är idag. I var och varannan nyhetsändning visas tecken på vad majoriteten av forskarna anser vara människans påverkan på klimatet. Ett resultat av detta är att miljödebatten har intensifierats och att diverse organisationer över tiden har bildats, vilka har som målsättning att övervaka miljöproblemen.

De senaste decennierna har alltmer fokus riktats mot miljörelaterade frågor, både på lokal och på global nivå. Framförallt sedan i slutet på 80-talet har i synnerhet klimatfrågan tagit steget från att ha varit en rent vetenskaplig diskurs till att lyftas upp på den internationella politiska arenan. Vikten av problemet har belysts och det har skapats ett behov för internationell samverkan för att komma fram till en lösning på situationen, som till sin natur är av global karaktär. I Japan hölls 1997 en klimatkonferens som ledde fram till vad, i dagligt tal kallas Kyotoprotokollet. Detta protokoll är en handlingsplan till FN-konventionen för klimatförändring.

I forskarnas blickfång har i första hand varit växthusgasernas effekter på miljön samt hur dessa kan regleras av internationellt miljösamarbete och internationella regimer. Mindre fokus har legat på hur implementeringen har fungerat varför vi ämnar undersöka Kyotoprotokollets effekter på miljölagstiftning i Sverige i jämförelse med ett land som har valt att avstå från att ratificera avtalet; Australien.

1.1 Syfte och frågeställning

Vårt syfte är att undersöka Kyotoprotokollets effektivitet med avseende på nationell implementering. Internationella regimer har inte alltid visat sig vara så effektiva som man önskat. Vi vill genom vår undersökning se hur väl Kyotoprotokollet har implementerats i Sverige och jämföra detta med Australien. Syftet med detta är att visa på eventuella skillnader i de olika ländernas utveckling vad gäller miljölagstiftning, då i synnerhet hanteringen av den så kallade globala uppvärmningen. Detta leder oss fram till följande frågeställning.

1. Är Kyotoprotokollet ett effektivt internationellt miljösamarbete?

För att skapa en genomförbar undersökning har vi konkretiserat denna fråga till följande.

2. Hur effektivt har Kyotoprotokollets regleringar implementerats i Sverige, som har ratificerat avtalet och är bundet vid dess målsättning, i jämförelse med Australien som valt att stå utanför samarbetet? Vad säger de åtgärder som de båda länderna vidtagit för att minska utsläppen av växthusgaser om hur effektivt Kyotoprotokollet är?

Med detta upplägg anser vi att det är möjligt att ge en konkret bild av hur effektivt Kyotoprotokollet är enligt specificerade premisser samt även peka på en tendens av hur väl internationella miljöregimer fungerar. Genom undersökningen vill vi även bidra med en byggsten i den kumulativa forskningen på området.

1.2 Avgränsningar

Kyotoprotokollets huvudmål är att minska utsläppen av växthusgaser i atmosfären. Protokollet omfattar sex gaser varav vi företrädesvis fokuserar på gasen koldioxid.

Tyngdpunkten i vår undersökning kommer att ligga på hur väl implementeringen av Kyotoprotokollet har fungerat i Sverige. Denna implementering kommer att ligga till grund för att kunna utföra en jämförelse med vad som har skett i Australien. Vi kommer dock inte att behandla alla aspekter av implementeringen utan väljer att koncentrera oss på lagstiftning, styrmedel och rekommendationer.

Den tidsperiod som vi avser att undersöka är begränsad till 1990-2005. Vi anser denna tidsperiod som relevant eftersom 1990 är Kyotoprotokollets basår och 2005 året då Kyotoprotokollet började gälla.

1.3 Centrala begrepp

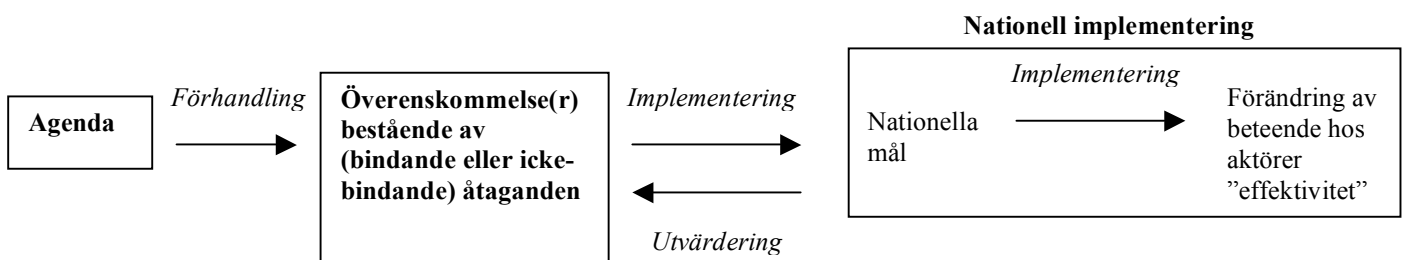
Internationella regimer

Begreppet internationella regimer definieras som en uppsättning regler och normer i det internationella systemet. Man särskiljer det från internationell rätt genom att en internationell regim inriktar sig på en viss fråga eller ett visst område medan internationell rätt är mer övergripande. Det är omstritt bland forskare vilken roll internationella regimer har och hur de uppstår. Vår definition av begreppet kommer att följa liberal institutionalistisk tolkning då det är den teorin vi använder som ramverk för vår analys. Essensen är att det är stater som står bakom bildandet av regimer i syfte att uppnå ordning i världssystemet och

samarbete inom områden som inte kan hanteras av de enskilda staterna var för sig (Little 2005:370f).

Implementering

Det finns flera olika definitioner av implementering, vi kommer använda oss av Rein och Rabinovitz korta och koncisa definition: "intent gets translated into action" (Rein & Rabinovitz, 1987. Citerad i Victor et al. 1998:1). Vi begränsar oss vidare till att definiera implementering som rent lagstiftningsmässiga åtgärder och inkluderar även officiella policydokument då alla åtgärder inte är strikt lagstadgade. Implementeringsprocessen beskrivs schematiskt i figur 1.1. Vårt primära område av intresse för undersökningen ligger huvudsakligen i själva implementeringen och då med avseende på nationell implementering.



Figur 1.1

Schematisk översikt av förhandlet och implementeringen av internationellt samarbete (Victor et al. 1998:5).

Effektivitet

Som nämnts under avdelning 1.2 begränsar vi oss till den rent legala aspekten av effektivitet. Eftersom vi främst är intresserade av implementeringsaspekten innebär detta att vi till viss del bortser från hur effektivt Kyotoprotokollet är resultatmässigt. Detta är både av avgränsningsskäl och det faktum att avtalet inte varit gällande tillräckligt länge för att det ska vara möjligt att, med hänsyn till reliabiliteten hos undersökningen, analysera dess effekter. I vår undersökning begränsar vi därför begreppet effektivitet till att omfatta hur väl den nationella implementeringen följer den internationella regimens uppsatta regler. Då vårt primära intresse ligger i skillnader i utveckling av miljölagstiftning och policy i Sverige och Australien använder vi oss av begreppet överensstämmande (compliance) även om vi är medvetna om att den, i litteraturen, klassiska definitionen av överensstämmande är ett mått på hur väl överensstämmelse ett avtal har rent resultatmässigt. Vår mening är inte att analysera Kyotoprotokollets mål och dess effekter i sig utan ge en uppfattning om internationella regimers betydelse (Victor et al. 1998:6f; Young & Levy 1999:3f).

2 Teori och metod

2.1 Teori: Liberal institutionalism

I frånvaro av en enhetlig allmängiltig teori om implementering av internationella regimer (Victor et al. 1998:3) använder vi oss av liberal institutionalism och lägger tyngdpunkten på den legala aspekten där vi fokuserar på hur effektivt Kyotoprotokollet är lagstiftnings och policymässigt. Detta ger oss möjlighet att få ett relativt tydligt mått på hur väl avtalet implementerats, det vill säga hur effektivt det är rent praktiskt (Young & Levy 1999:4).

Den liberala institutionalismen anlitas flitigt som teori när det handlar om analyser av internationella regimer (Keohane 1984:8). Institutionalismen är ett passande verktyg för att förklara staters agerande i det internationella systemet. Institutionalismen arbetar under förutsättningen att internationella regimer fordras för att komma runt de problem som anarkin i det internationella systemet ger upphov till (Little 2005:377). Liksom inom realismen anses stater följaktligen operera i ett system i vilket anarki råder. Till skillnad från realismen menar institutionalismen dock att lösningen på anarkins problem ligger i etablerandet av regimer. Dessa regimers funktion är att i första hand skapa en plattform där stater kan samarbeta (Little 2005:371).

Liberal institutionalism tar hjälp av mikroekonomisk teori när man förklarar värdet av den centrala internationella regimen. Utgångspunkten är den ekonomiska marknadens anarkiska spel som kan liknas vid staters situation i det internationella systemet. Detta förklaras genom att man väljer att belysa den ekonomiska marknadens baksida; marknadsmisslyckande. Marknadsmisslyckande är ett begrepp som används när den konkurrerande och vinstmaximerande marknaden inte fungerar och uppstår vid produktion av kollektiva varor som inte kan regleras genom äganderätt.

Några exempel på kollektiva varor är infrastruktur, sjukhus, försvarsmakt och ren luft. Här anträffas vissa tillkortakommanden hos den ekonomiska marknaden eftersom fullständig konkurrens inte leder till det gemensamma bästa och mest ekonomiskt fördelaktiga. I fallet med ren luft finns det ingen äganderätt som reglerar hur exempelvis ett företag ska kompensera för utsläpp, en så kallad negativ extern effekt. Av den anledningen krävs normalt att kollektiva varor tillhandahålls av staten som har möjlighet att begära kompensation genom till exempel skatter. Med kollektiva varor av global karaktär är detta dock inte möjligt utan internationellt samarbete krävs för att komma åt problemet. (Case et al. 1999:287; Perloff 2004:621,646f). Lösningen på problemet, menar den liberala

institutionalisten, är att internationella regimer behövs i sammanhang av regleranden av till exempel växthusgasutsläpp för att det globala bästa ska kunna uppnås. Utan ett internationellt miljösamarbete i det internationella system av anarki skulle följaktligen enskilda stater agera utifrån ett vinstmaximerande perspektiv som skulle innebära att den kortsiktiga ekonomiska vinsten prioriteras framför det långsiktigt hållbara (Little 2005:377).

2.1.1 Fångarnas dilemma

Med utgångspunkten att världssystemet är anarkiskt och består av rationella aktörer (stater) som söker strategiska lösningar för att maximera sin egen nytta finns risken att det blir svårt att nå överenskommelser. Internationella regimer fungerar som brobyggare och syftar till att överkomma hindren för kollektivt handlande med intentionen att främja genomförandet av det gemensamma bästa. Inom den liberala institutionalismen fungerar regimer som mekanism för att överkomma sådana situationer genom att förespråka transparens och förlänga framtidsskuggan. De kan också sänka transaktionskostnaderna genom att aktörerna slipper att vid varje tillfälle inta dyra strategiska positioner (Young & Levy 1999:23).

Spelteori är en av grundstenarna inom liberal institutionalism och försöker genom teorin fångarnas dilemma på ett rationellt sätt förklara varför den internationella arenan producerar en mängd irrationella beslut. Institutionalismen menar att när det uppstår marknadsmisslyckande i det internationella systemet är det ett resultat av att man misstänker att de andra på marknaden arbetar efter konkurrerande istället för samarbetande strategier (Little 2005:377).

		<i>Aktör B</i>	
		Samarbete	Vinstmaximering
<i>Aktör A</i>	Samarbete	3, 3	4, 1
	Vinstmaximering	1, 4	2, 2

Figur 2.1

Två aktörer i fångarnas dilemma (Little 2005:378).

Fångarnas dilemma är ett symmetriskt spel i vilket båda spelarna föredrar ömsesidigt samarbete före egen vinstmaximering. En spelare kommer dock initialt att vinna på att vinstmaximera så länge som den andre aktören söker samarbete (Little 2005:378ff). När fångarnas dilemma spelas upprepade gånger kommer

aktörernas val att justeras av hur motspelaren tidigare har spelat; det vill säga "tit for tat". Robert Axelrod visar genom sin strategi "tit for tat" att om aktörerna värderar de långsiktiga vinsterna rationellt kommer samarbete uppstå genom att fångarnas dilemma spelas upprepade gånger (Keohane 1984:76). Tillämpas teorin om fångarnas dilemma som illustreras i figur 2.1 kommer båda aktörerna att hamna i rutan där båda samarbetar – genom regleringen som "tit for tat" ger upphov till. Det är i denna situation av samarbete som den ömsesidiga vinsten är som störst (se figur 2.1. $3+3=6$ istället för $1+4=5$, $4+1=5$, $2+2=4$).

Samtidigt som fångarnas dilemma förklarar varför anarkin hämmar samarbete visar teorin att kan en aktör lita på att en annan inte drar sig ur så finns stora möjligheter för samarbete vilket innebär att marknadsmisslyckande kan undvikas. Den liberala institutionalismen vill på så sätt visa värdet och nödvändigheten hos en etablerad och fungerande internationell regim (Little 2005:378).

Ett enstaka spel av fångarnas dilemma ses ur realismens perspektiv som ett paradigm för internationell politik, vilket företrädesvis visar på att en aktör föredrar egen vinstmaximering framför samarbete. Denna realitet används ibland för att demonstrera internationella institutioners meningslöshet (Keohane 1984:69f). Om spelet istället spelas upprepade gånger, av samma aktörer, föreligger att aktörerna troligtvis kommer ingå ett rationellt samarbete (Keohane 1984:75). Ett vinstmaximerade multispel av fångarnas dilemma är därför på lång sikt inte givande eftersom de kortsiktiga vinsterna i förlängningen kommer att utraderas av den ömsesidiga förlusten som uppstår när aktörerna i spelet upprepat vinstmaximerar. För att samarbete ska kunna inträda måste framtida förmåner värderas (Keohane 1984:75). Staters implementering, av regler och principer upprättade av internationella regimer, är inte alltid effektivt och självklart. I de flesta fall följs dock emellertid just dessa regler och principer (Keohane 1984:98). Louis Henkin, amerikansk expert på internationell lag, menar till och med att "almost all nation observe almost all principles of international law and almost all of their obligations almost all of the time" (Henkin 1979. Citerad i Keohane 1984:98). Detta statuerande visar följaktligen att realismens teori om statens ointresse till internationell samverkan kan ifrågasättas på samma gång som det tyder på att staters tilltro till internationella regimer är synnerligen närvarande i den internationella politiken (Bengtsson et al. 2001:29).

Så snart en situation har uppstått i vilken värdet av samarbete har övervunnit den konkurrerande kraften finns det inte längre något direkt incitament att träda ur samarbetet. Skulle en aktör dra sig ur samarbetet, visar teorin om "tit for tat" att de andra aktörerna också skulle göra det. Om ingen av aktörerna längre samarbetar är de tillbaka i utgångsläget då förlusterna blir större än när samarbete förekom (Little 2005:379f).

2.2 Metod: En komparativ studie av Sverige och Australien

För att öka värdet av vår empiriska undersökning av implementeringen vad gäller Kyotoprotokollet i Sverige väljer vi att jämföra vårt resultat med ett land som inte har ratificerat avtalet. I vårt fall väljer vi Australien som referensram för att eventuellt anträffa indikationer som skulle kunna hjälpa oss att besvara vår frågeställning. Australiens icke-ratificerande av Kyotoprotokollet ger oss möjligheten att undersöka ett land som inte direkt har blivit påverkat av Kyotoprotokollets handlingsplan.

Genom att undersöka implementeringen av Kyotoprotokollet i Sverige och använda detta resultat för att jämföra med lagstiftning och policy i Australien blir uppsatsen en komparativ studie. Denna komparativa studie består av en kvalitativ innehållsanalys av lagtexter och policydokument.

Att använda implementeringen som instrument för att mäta effektiviteten av internationella regimer anser vi vara intressant då detta område är förhållandevis outforskat (Victor et al. 1998:26). I vårt fall ser vi undersökningen av lagtexter och policydokument som särskilt lämplig då utvärdering av Kyotoprotokollets verkliga effekter idag är svåra att fastställa eftersom tiden för avmätning ligger i morgondagen. Vi kommer att tolka vår utredning som en indikation på hur väl Sverige respektive Australien har tagit upp kampen mot utsläppen av växthusgaser.

Sverige kan ses som ett kritiskt fall under gynnsamma förhållanden. Vår förförståelse är att Sverige kan ses som ett gynnsamt fall, alltså ett land som vanligtvis följer internationella samarbeten. Om inte Sverige efterlever Kyoto-protokollet gör förmodligen inte andra länder det heller (Esaiasson et al. 2004:181).

2.2.1 Material och källkritik

Som material för vår undersökning ämnar vi använda oss av lagstiftning och policydokument från respektive land. För att stärka den kritiska granskningen av materialet och få en mer nyanserad bild av verkningarna av lagar och policy kommer vi även använda oss av vetenskapliga artiklar. Det är också en del i ett källkritiskt tänkande att om möjligt undersöka olika källor för att klarlägga olika aspekter av en viss komponent i undersökningen.

3 Kyotoprotokollet

Media uppmärksammade den ovanligt heta sommaren 1988 och uppfattade den som ett tecken på att klimatförändringarna eventuellt berodde på människan. Snart stöddes denna uppfattning av experter som menade att klimatet redan hade förändrats till en oåterkallelig nivå. Ur detta nya fokus som genererade nya insikter bildades Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). I augusti 1990 kom en rapport från IPCC vilken i första hand visade på två fakta: dels att den globala uppvärmningen utgör ett allvarligt hot och att under 2000-talet förväntas medeltemperaturen att öka med 0,3°C per decennium – största ökningen under människans historia. Trots att IPCC lyckades etablera en konsensus om klimatförändringarna bland forskare misslyckades man att skapa enighet om de ekonomiska förutsättningarna i problemet (Porter et al. 2000:116).

IPCC:s roll som mellanstatlig instans för klimatförändringsfrågor fick snart support av ett annat FN-organ: United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). UNFCCC tog fram ett avtal som 152 länder signerade i Rio 1992. Detta avtal hade goda intentioner men gav ingen påtaglig effekt då endast 50 länderna ratificerade det. Avtalets svagheter låg företrädesvis i att det inte band någon stat vid ett speciellt mål vid ett speciellt datum. Inte heller fanns en uppföljningsplan på hur klimatförändringarna skulle bemötas i framtiden (Porter et al. 2000:118). Konventionen från Rio ledde, trots dessa brister, till ett ramverk som försågs med ett protokoll i Kyoto, Japan 1997. De kritiserade otillräckligheter som den inledande konventionen hade reglerades via Kyotoprotokollet vilket innebar att det huvudsakliga målet med att minska växthusgaserna fick en mer bindande och precis karaktär. I grund och botten innebär Kyotoprotokollet att Annex I-länderna (se bilaga 1) gör bindande åtaganden om att reducera växthusgasutsläpp. De sex klimatpåverkande växthusgaser som Kyotoprotokollet reglerar är: koldioxid (CO₂), metan (CH₄), dikväveoxid (lustgas) (N₂O), fluorkolväten (HFC), fluorkarboner (FC) och svavelhexafluorid (SF₆) (UNFCCC, 2004). I första hand är det koldioxid som är den stora boven i dramat då koldioxiden står för 80 procent av växthusgasutsläppen. De fem övriga gaserna är dock inte obetydliga men kommer lite i skymundan eftersom de relativt sett ansvarar för så pass liten del av utsläppen (Miljödepartementet 2007).

I Bonn 2001, enades 178 länder om att man sammantaget skulle minska utsläppen av växthusgaser med cirka fem procent från den nivå de låg på 1990 fram till avmätningssperioden 2008-12. Annex I-länderna fick individuella målsättningar varav tre länder fick tillåtelse att öka sina utsläpp: Norge (1 procent), Australien (8 procent) och Island (10 procent). I och med att den Ryska federationen ratificerade protokollerna 2004 kunde de träda i kraft i februari 2005.

Protokollet kom att gälla trots att de två länder med störst utsläpp av koldioxidekvivalenter¹ per capita – USA och Australien – valde att stå utanför det internationella miljösamarbetet (Bestill 2005:114-117; Elliot 2004:88). Samtidigt som Kyotoprotokollet har blivit beskrivet som ”one of the most powerful and far-reaching pieces of international law ever drafted” (Salt 1998:160. Citerad i Elliot 2004:89) finns insikten att trots protokollet befinner vi oss ”a very long way from what [is]...needed to...avoid further climate change” (Burke 1997:16. Citerad i Elliot 2004:89).

3.1 Kritik mot Kyotoprotokollet

Det råder konsensus bland större delen av Sveriges bedömare att Kyotoprotokollet är en solid grund att stå på för framtida klimatförbättring men att nuvarande krav på utsläppsminskningar inte är tillfredställande för att lösa det globala klimatproblemet. Det finns uppenbara områden som avtalet inte omfattar men skulle dessa områden ha inkluderats i förhandlingarna som ledde fram till Kyotoprotokollet hade det helt enkelt inte uppstått något avtal. Förhandlingsländerna var vid tiden för överläggningarna inte mogna för ett mer omfattande avtal (Tazaly et al. 2007:2f).

Kritiken mot klimatkonventionen har företrädevis koncentrerats runt huruvida avtalet är effektivt när stora koldioxidutsläppande länder står utanför eller inte gjort några åtaganden; i första hand USA, Australien och Kina som står för cirka 40 procent av världens utsläpp av koldioxid. De blott 39 länder som har gjort åtaganden om reducering som står inom ramen för Kyotoprotokollet ansvarar tillsammans endast för 30 procent av världens koldioxidutsläpp (Regeringskansliet 2007; Reinfeldt & Carlgren 2006).

Klimatkonventionen konstaterar riskerna som de antropogena² utsläppen utgör på klimatet men uttrycker dock ingen plan eller mål då dessa ska vara under kontroll. EU anser att vi kan undvika oacceptabelt farliga effekter på klimatet med en temperaturhöjning på maximalt 2°C och 550 ppm³ koldioxidekvivalenter i atmosfären. I dagsläget anses en global överenskommelse om bindande mål för stabilisering som orimligt men vad som kan efterfrågas är en internationell diskussion genom ett globalt organ för att definiera vilka förändringar som är acceptabla. För att uppnå EU:s mål för stabilisering är en avgörande faktor hur utsläppen kommer att utvecklas i utvecklingsländerna. För att undvika stora irreversibla förändringar krävs att inte bara ratificerande Annex I-länder systematiskt minskar sina utsläpp av koldioxid utan att även utvecklingsländerna gör åtaganden. Detta långsiktiga perspektiv visar på Kyotoprotokollets brister, i

¹ Gemensam måttenhet för utsläpp av växthusgaser som används för att beräkna den sammanlagda växthuseffekten av olika växthusgasutsläpp (Statistikcentralen 2007).

² Påverkad, skapad eller orsakad av människan (Nationalencyklopedin 2007b).

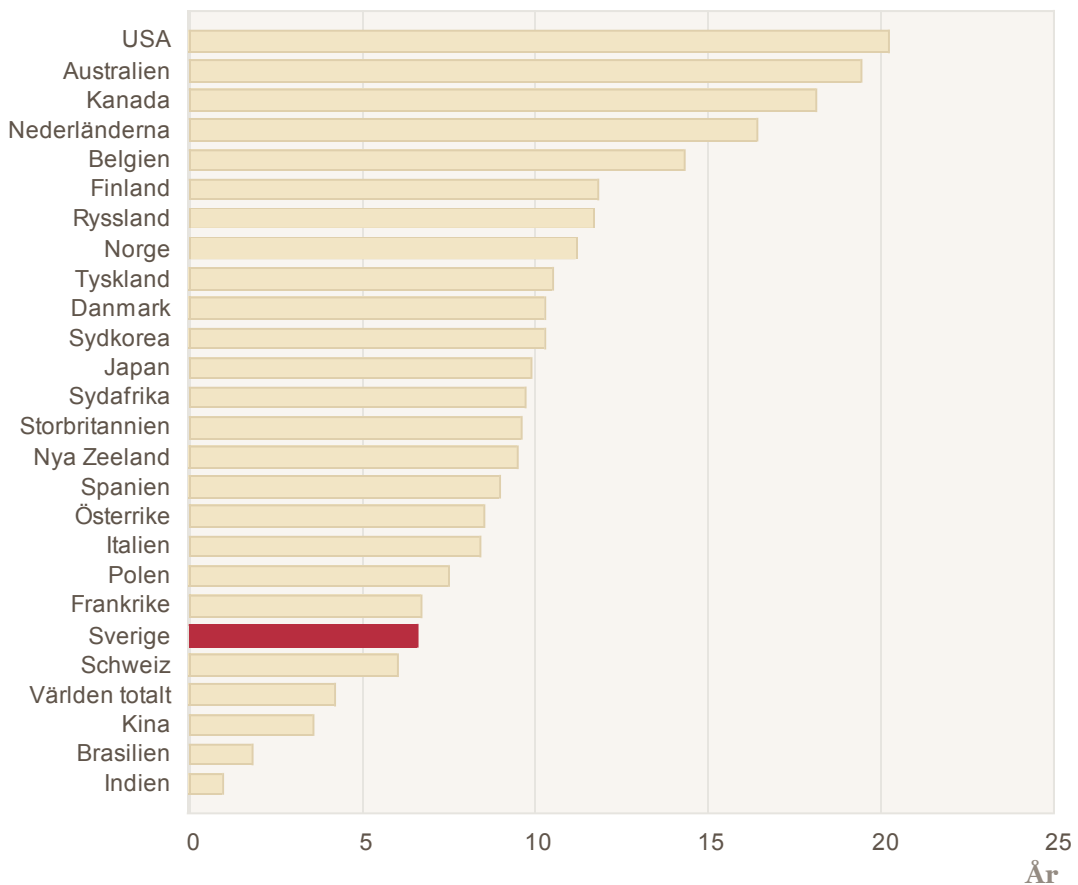
³ parts per million, dvs. 1 ppm=1/10⁶=10⁻⁶ (Nationalencyklopedin 2007a).

synnerhet i form av misslyckandet med att inkludera fler länder i avtalets åtagarskara (Naturvårdsverket 2004:49ff).

Kritik riktas mot att internationellt flyg- och båttrafik inte ingår i Kyotoprotokollet (Tazaly et al. 2007:3). Lufttransport är idag ett populärt och tidsmässigt effektivt alternativ för att förflytta passagerare och gods över längre sträckor. I framtiden spås intresset att använda luftburen trafik att öka kraftigt. Indicier visar redan på en omfattande ökning då utsläppen av växthusgaser från internationell flygtrafik ökade med 73 procent, vilket motsvarar ett ökat utsläpp av 47 miljoner ton koldioxidekvivalenter, mellan 1990 och 2003. Jämförelsevis minskade EU:s totala utsläpp under samma period med 5,5 procent, vilket motsvarar en minskning av utsläpp med 287 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Fortfarande är luftfartens bidrag till den totala mängden utsläpp av växthusgaser bara tre procent men långsiktigt kommer den internationella luftfartstransporten att svara för en betydande del av framtida utsläppen om de nuvarande trenderna fortsätter. Följaktligen är det en essentiell uppgift för UNFCCC att inkludera internationellt flyg- och båttrafik i kommande avtal (EUR-Lex 2005).

Olika länders utsläpp av koldioxidekvivalenter

Ton per capita, 2004



Källa: Ekonomi Fakta 2006

4 Förutsättningar: Sverige och Australien

4.1 Sverige

I samband med att Kyotoprotokollet ratificerades av Sverige år 2002 åtog sig de femton länder, som då utgjorde Europeiska Unionen (EU), att tillsammans begränsa växthusgasutsläppen till högst 92 procent av 1990 års nivåer. EU:s målsättning, liksom Kyotoprotokollet i stort, är att minskningen av växthusgaser ska vara uppfyllt till och med år 2012 (UNFCCC 2004; Svenska Miljöinstitutet 2007).

EU:s medlemsländer blev tilldelade nationella mål där basåret var – precis som enligt Kyotoprotokollets riktlinjer – år 1990 (se bilaga 2). Utsläppsnivån för 1990 ställdes sedan i förhållande till landets BNP och utsläpp per capita. Med en relativt låg utsläppsnivå 1990 och hög BNP, fick Sverige därigenom 104 procent som utsläppsmål (Tazaly et al. 2007:20).

Den svenska klimatstrategin⁴ uppställde samtidigt striktare nationella mål som innebar att medelvärdet för utsläppen, i Sveriges under perioden 2008 till 2012, istället skulle ligga på 96 procent av 1990 års utsläpp (Regeringskansliet 2005:8).

Att ekonomisk tillväxt och utsläpp av växthusgaser har ett linjärt samband har historiskt sett varit ett vedertaget faktum. Sverige kan motbevisa denna ”sanning” genom att uppvisa ett ökande BNP samt minskande växthusgasutsläpp för de senaste åren. Denna utveckling förklaras främst genom att Sverige i hög utsträckning använder vatten- och kärnkraft och därtill har en hög produktion av el med hjälp av förnyelsebara energikällor som sol, vind och biobränsle (Svenska Miljöinstitutet 2007).

⁴ En plan utvecklad av vänsterpartiet tillsammans med socialdemokraterna. Strategin presenterade genom en proposition år 2001 och är förhållandevis speciellt ambitiös då Sveriges nationella mål ligger långt över vårt internationella åtagande (Regeringskansliet 2005:6).

4.2 Australien

Bland OECD-länderna är Australien det land som har högst utsläpp av växthusgaser per capita (Papadakis 2002:266; McGee & Taplin 2006:173). Över 90 procent av energikonsumtionen i Australien kommer från fossila bränslen och förbränningen av dessa står för 70 procent av de energirelaterade utsläppen av växthusgaser. Mindre än 25 procent av utsläppen kommer från produktionen av varor och exportrelaterad service (Lyster 2004: 582).

När förhandlingarna om det som kom att benämnas Kyotoprotokollet inleddes åtog sig Australien att begränsa utsläppen av växthusgaser till 108 procent av 1990 års nivå, en ståndpunkt som kritiserats och väckt anklagelser om särbehandling. Landet har med sin inställning grupperats tillsammans med oljeproducerande arabländer med uppenbara ekonomiska incitament att ställa sig utanför ett avtal om minskning av utsläpp av växthusgaser (Papadakis 2002:265f).

Redan 1990 satte Australien upp ett mål om minskning av utsläpp av växthusgaser med 20 procent, detta i samförstånd med andra industrialiserade länder. Dock förändrades positionen 1996 i samband med ett regeringsbyte och diplomatiska försök gjordes att förändra inställningen hos övriga länder att istället förespråka differentierade mål. Ett enhetligt mål som gäller alla länder skulle skada Australien mer än andra länder sett till BNP och arbetstillfällena (Papadakis 2002:267).

De argument som förts fram till stöd för landets position är den troliga befolkningsökning som det står inför. Samtidigt är Australien till större del än övriga OECD-länder beroende av primära industrier som jordbruk, skogsbruk, fiske och gruvarbete. Särskilt jordbruket innebär en stor utmaning då det, främst genom landskifte⁵, står för 17 procent av koldioxidutsläppen. Ekonomin är beroende av fossila bränslen i större utsträckning än övriga OECD-länder, framförallt den energiförsörjande sektorn. Exempelvis exporterar Australien mer kol än något annat land. Även export av naturgas och olja är betydande och landets export av resurs och energikrävande produkter i kombination med att deras främsta handelspartners i närliggande regioner befinner sig i en starkt expanderande fas gör att den ekonomiska aspekten är viktig (Papadakis 2002:267; Australian Government 2002). Motargument till detta är dock att Australien också importerar många energikrävande produkter, vilket gör att landet endast marginellt är en nettoexportör av liknande produkter (Papadakis 2002:267).

Landets ståndpunkt att kampen mot den globala uppvärmningen ska vara just global och inkludera även utvecklingsländer, en uppfattning som delas av USA, bemöts med argument om rättvisa och vem som skadas mest av att minska sina utsläpp av växthusgaser. I slutändan hävdar både industriländer och utvecklingsländer, oljeproducerande arabländer inräknade, att de drabbas på ett

⁵ Avverkning av skog till förmån för odlingsbar mark (The wilderness society 2005).

orättvist sätt gentemot andra länder (Papadakis 2002:271; Australian Government 2002).

Vid den sjunde ”Conference of Parties”⁶ (COP) 2001 skedde ändå en relativ tillbakagång för Australien gentemot de tidigare likatänkande länderna Japan, Kanada, Nya Zeeland och Ryssland som ratificerade Kyotoprotokollet, vilket lämnade Australien (och USA) något isolerade i förhållande till de länder som valt att ratificera. Australien hävdade ändå med sin erfarenhet av förändrade omständigheter under de senaste två decennierna och sin strategi mot växthusgaser och global uppvärmning att landet är världsledande vad gäller statsfinansiering av bekämpandet av växthusgaser per capita (Papadakis 2002:273; Taylor 2001).

⁶ Möte mellan parterna till UNFCCC (Papadakis 2002:265).

5 Implementering: Sverige och Australien

Då Australien inte har ratificerat Kyotoprotokollet kan det te sig märkligt att använda sig av begreppet implementering när landet de facto inte har några riktlinjer att implementera. Vi använder dock för enkelhetens skull samma begrepp för både Sverige och Australien men syftar i det senare fallet på åtgärder som vidtagits utan bindande krav fastställda i Kyotoprotokollet.

5.1 Sverige

Utsläppsrätter

Efter EU:s och medlemsländernas ratificering av Kyotoprotokollet 2002, utvecklar EU ett direktiv för en marknad för utsläppsrätter rörande växthusgaser. Med en *utsläppsrätt* avses rätten att släppa ut ett ton koldioxid eller annan växthusgas under en viss period. Direktivet ska hjälpa medlemsländerna att på ett effektivt sätt fullgöra sina åtagande enligt Kyotoprotokollet. Handeln med utsläppsrätter inleddes 1 januari 2005. Syftet med handel av utsläppsrätter är i första hand att minska utsläppen på ett mer kostnadseffektivt sätt. De anläggningar vilka har en verksamhet som resulterar i utsläpp av växthusgaser måste – från det att handeln med utsläppsrätter trädde i kraft – få tillstånd från en behörig myndighet för fortsatta utsläpp (Europeiska Unionen 2006).

Avsikten med införandet av utsläppsrätter inom EU är att begränsa de samlade utsläppen från hela den handlande sektorn. Möjligheten att köpa och sälja utsläppsrätter medför att utsläppen kan öka i ett land medan det minskar i ett annat. Prognosen för koldioxidutsläpp säger att handeln med utsläppsrätter kommer att generera en utsläppsökning i Sverige fram till år 2010 (Regeringskansliet 2005:24). I realiteten innebär detta att svenska aktörer köper på sig utsläppsrätter från andra länder som i sin tur måste minska sina utsläpp i samma utsträckning som svenska aktörer ökar utsläppen.

EU:s direktiv berör cirka 10 000 företag, varav cirka 600 i Sverige. Valet som ett företag gör är att antingen minska sina egna utsläpp eller köpa utsläppsrätter från andra företag som kan reducera sina utsläpp billigare (Sveriges Riksdag 2005). Överskrider en verksamhetsutövare sin tilldelade utsläppsnivå krävs denne på böter (100 euro för varje extra ton utsläpp av koldioxidekvivalenter). Genom att EU inför en förordning som ska leda till ett register med funktionen att lätt spåra utfärdande, innehav, överföring och annullering av utsläppsrätter syftar man till att garantera att medborgarna ska få tillgång till information samtidigt som

man ser till att bestämmelserna i Kyotoprotokollet efterlevs (Europeiska Unionen 2006).

Koldioxidskatt

Styrmedel i den svenska klimatstrategin bidrar till den positiva utsläppsutvecklingen genom bland annat den successiva höjningen av koldioxidskatten sedan införandet år 1991. Höjningen ger starkare ekonomiska skäl att öka användningen av biobränslen vilket följaktligen minskar koldioxidutsläppen. Ökningen av koldioxidskatten är en vital beståndsdel för att få ner koldioxidutsläppen till den nivå som motsvarar EU:s målsättning om minskning av växthusgasutsläpp (Regeringskansliet 2005:29). När det pratas om ”att få ner nivån av koldioxidutsläppen” är det en sanning med modifikation då Sverige i själva verket inte alls minskar sina koldioxidutsläpp utan snarare bromsar ökningen. Under det senaste årtiondet har Sverige uppvisat siffror som demonstrerar en utsläppsnivå som, för alla växthusgasutsläpp sammantaget, ligger under 1990 års nivå (Regeringskansliet 2005:10). Koldioxidutsläppen allena kommer dock enligt prognosen att öka med 4 procent fram till år 2010 i förhållande till 1990 års nivåer - trots koldioxidbeskattningens inverkan. Den totala utsläppsnivån förväntas istället minska genom en nedgång av framförallt utsläpp av metangas (Regeringskansliet 2005:17).

Styrmedel gällande metangas

Styrmedel vad gäller avfall, med bland annat deponeringsförbud av brännbart avfall (2002) och organiskt avfall (2005), har och kommer fortsatt resultera i kraftiga minskningar av metangasutsläpp (Avfall Sverige 2007; Regeringskansliet 2005:20). Redan under tidigt 1990-tal infördes styrmedel för att minska utsläppen av metangas. Styrmedlen bestod bland annat av införandet av producentansvar som berörde ett antal olika varugrupper som till exempel förpackningar, returpapper, kontorspapper och däck. Sedan 1993 har deponeringen av hushållsavfall minskat med 70 procent (2003). Analyser visar på att de styrmedel som vidtagits sedan 1990 kommer att minska avfallssektorns växthusgasutsläpp med 1,4 miljoner ton koldioxidekvivalenter ytterligare än om inga styrmedel hade införts (Regeringskansliet 2005:35f).

EU:s övervakningsmekanism

Ett övervakningssystem upprättades av EU år 2004 för att kontrollera medlemsländernas antropogena utsläpp av växthusgaser. EU:s övervakningsmekanism har till uppgift att bistå arbetet om minskning av växthusgasutsläpp utifrån Kyotoprotokollet, genom att garantera reliabiliteten av de uppgifter som gemenskapen överläter till UNFCCC (EUR-Lex 2003). Detta omfattande kontrollsystem kan uppfattas som invecklat och byråkratiskt men för att Kyotoprotokollets trovärdighet ska kunna bibehållas är dock vittgående övervakning ofrånkomlig (Tazaly et al. 2007:2).

År 2005 kom den första rapporten från EU, vilken visade på betydelsefulla framsteg i uppfyllandet av unionens åtaganden gällande Kyotoprotokollet. Orsaken till de redan omfattande förbättringarna berodde företrädevis på det

europiska klimatförändringsprogrammet⁷ (Europeiska Unionen 2004). Sverige, som ligger långt fram i utvecklandet av åtgärder för att uppnå EU:s ställda krav till följd av Kyotoprotokollet, hade redan 2003 vidtagit inhemska strategier som presumerade att Sverige kommer att ha lägre utsläpp av växthusgaser 2010 än sina uppställda mål (EUR-Lex 2003).

5.2 Australien

Trots att Australien inte har ratificerat Kyotoprotokollet strävar man ändå efter att uppnå det mål på 108 procent av 1990-års utsläppsnivå som tidigare förhandlats fram. Anledningen till att Kyotoprotokollet inte ratificerats är att landets regering uppfattar det som bristfälligt, framförallt när det gäller utelämnandet av utvecklingsländerna i kraven på minskade utsläpp (Australian Government 2006; McGee & Taplin 2006:175). Utan krav på att alla länder med betydande utsläpp undertecknar ett bindande avtal för minskning av utsläppen beräknar Australien att Kyotoprotokollet endast kommer att bidra till en minskning med en procent av världens totala utsläpp av växthusgaser (Australian Government 2007a; McGee & Taplin 2006:174f; Lyster 2004:563). Att Kyotoprotokollet slår orättvist mot olika länder och i förlängningen är ett misslyckande är alltså den Australiensiska regeringens ståndpunkt (McGee & Taplin 2006:175; Lyster 2004:562f). Hur har då Australien lyckats med att stifta lagar och utarbeta policy för att begränsa utsläppen av växthusgaser utanför de riktlinjer som satts upp i Kyotoprotokollet?

Den australiensiska regeringen har konsekvent hävdats att man genom en satsning i storleksordningen en miljard USD kan uppnå det mål på en begränsning av utsläppen av växthusgaser till 108 procent av 1990-års nivå utan att ratificera Kyotoprotokollet (Lyster 2004: 563). Många av åtgärderna som vidtagits består i frivilliga åtgärdsprogram finansierade av nämnda satsning, och inte lika förekommande genom konkret lagstiftning. Denna angreppsmetod benämns som "no-regrets". (Lyster 2004:570; Victor 2001:97f). Samtidigt var Australien först i världen med att etablera en särskild myndighet, Australian Greenhouse Office (AGO), med helhetsansvar för begränsandet av växthusgasutsläppen (Lyster 2004: 570).

Även om inte anmärkningsvärt mycket lagstiftning har presterats på federal nivå har initiativ tagits av Australiens delstater. I New South Wales (NSW) röstades Carbon Rights Legislation Amendment Act igenom 1998 för att bana väg för en typ av handel med utsläppsrätter (Lyster 2004:579). Western Australia har etablerat Sustainable Energy Development Office (SEDO) i syfte att främja användandet av förnybar energi och uppmuntra till bästa möjliga energihantering hos industri och delstatsregeringen (Lyster 2004:580). South Australia och Victoria har båda etablerat myndigheter för hållbar energianvändning (Lyster

⁷ Program som Europeiska kommissionen lanserade år 2000 för att hitta kostnadseffektiva åtgärder för att minska utsläppen (Europeiska kommissionen 2007).

2004:580). I Queensland har "the Office of Energy" utvecklat policys och initiativ för förnybar energi bland annat genom att framhålla sol, vind och vattenkraft som viktiga delar av energiframställandet och energipolicyn (Lyster 2004:581).

Som resultat av Renewable Energy Action Agenda, presenterad år 2000, skapades bland annat Renewable Energy (Electricity) Act of 2000. Syftet med stadgan är att befrämja att ytterligare två procent av energiframställningen ska komma från förnybara energikällor. Detta utöver de cirka 10 procent som sedan tidigare kommer från vattenkraft (Australian Government 2000; Teague 2001). Dock är detta ett kontroversiellt initiativ då det betecknar biomassa som förnyelsebar energi samt anses vara ett för lågt mål jämfört med andra länder med liknande förutsättningar att använda sig av förnybara energikällor (Lyster 2004:585). Lagen riktar sig främst mot stora förbrukare av energi som har individuella mål för användning av förnyelsebar energi och fungerar genom ett något komplicerat system med certifikat som aktörerna samlar på sig och sedan räknar av mot sina mål att använda förnyelsebar energi. Ett misslyckande att förvärva tillräckligt antal certifikat resulterar i böter på AUD 40 per MWh. Det antas att en marknad för certifikaten kommer att uppstå, liknande systemet för handel med utsläppsrätter som finns inom EU (Lyster 2004:586; Teague 2001). Uppskattningar gjorda av Electricity Supply Association of Australia gör gällande att kostnaden för satsningen kommer bestå av tre miljarder AUD i kapitalkostnader och 300 miljoner AUD årligen i löpande kostnader. Det är dock troligt att kostnaden kommer att minska i takt med att investeringsviljan för förnyelsebar energi ökar (Teague 2001).

Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate

I vad som beskrivs som ett komplement till Kyotoprotokollet ingick Australien, tillsammans med USA, Japan, Korea, Kina och Indien, samarbetet Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate (AP6) i juli 2005 (Australian Government 2007b; McGee & Taplin 2006:174). Samarbetet är till stor del frivilligt i det avseendet att det inte har några bindande åtaganden och syftar till att befrämja framtagandet av teknologi för att möjliggöra en minskning av utsläppen av växthusgaser utan för stor påverkan på den ekonomiska tillväxten (McGee & Taplin 2006:174). Till skillnad från Kyotoavtalet finns inga krav på absoluta minskningar eller begränsningar av utsläpp. Istället används begreppet växthusgasintensitet (greenhouse gas intensity) som syftar till mängden utsläpp per enhet av ekonomisk aktivitet, exempelvis i förhållande till BNP, vilket är ett relativt mått. Till skillnad från ett mål definierat i absoluta termer i förhållande till ett visst basår, innebär ett relativt mått att växthusgasintensiteten mycket väl kan minska, men vid ekonomisk tillväxt så innebär det likväl en ökning av utsläppen i absoluta termer (McGee & Taplin 2006:182).

Frågan om AP6 ska ses som en konkurrerande regim till Kyotoprotokollet tillbakavisas av samtliga deltagande länder som framhåller att det ska fungera som ett komplement till Kyoto och följa UNFCCC. Australiens miljö och kulturarvsminister Senator Ian Campbell uttryckte vid annonseringen av det nya samarbetet följande vad gäller landets syn på Kyotoprotokollet:

It's quite clear that Kyoto Protocol won't get the world to where it wants to go. We're going to have a 40 per cent increase in greenhouse gas emissions under the Kyoto Protocol and the world needs a 50 per cent reduction. We've got to find something that works better; Australia is working on that with partners from around the world (McGee & Taplin 2006:174).

Vidare betonade utrikesminister Alexander Downer att samarbetet inte ska ses som en utmaning mot Kyotoprotokollet utan som ett komplement.

The partnership will complement and not replace the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change. It is very important to understand that. We are not trying to detract from Kyoto and the commitments that a number of countries have made under the Kyoto Protocol. Japan for example has ratified the Kyoto Protocol and made commitments in terms of specific targets by 2008 to 2012. So we are not detracting from Kyoto in any way at all. What we are doing is complementing it (McGee & Taplin 2006:175).

AP6-samarbetet lägger tyngdpunkten på utvecklandet av teknologi och lutar till stor del på marknadskrafterna i förverkligandet av detta. Kyotoprotokollet innehåller ramverk för liknande initiativ men det gäller främst investeringar i utvecklingsländer som kan ge lättnader i utsläppsrestriktioner i det investerande landet, samtidigt som det till stor del är reglerat vilka projekt som är godkända (McGee & Taplin 2006:189).

6 Analys

I enlighet med institutionell liberalism kan vi tolka världen som ett anarkiskt system av stater. För att komma tillrätta med problem med externa effekter krävs samarbete i form av internationella regimer. Inget land vill ensamt bära kostnaden av att minska utsläppen av växthusgaser. Att exempelvis beskatta utsläpp minskar konkurrenskraften gentemot andra länder varför en överenskommelse om att alla ska dela på kostnaden är nödvändig, rent faktiskt eller genom riktlinjer och restriktioner som ger alla lika villkor. I Australiens fall resulterar beslutet att inte ratificera Kyotoprotokollet i att man åker snålskjuts på de länder som faktiskt har ratificerat avtalet. Även om man fortfarande försöker uppnå de mål som fastställts i protokollet är man inte bunden till det och undgår därmed att straffas om målen inte uppnås.

Vad gäller internationella regimers betydelse för enskilda länders handlande för att minska utsläppen av växthusgaser visar vår undersökning, i enlighet med teorin, att de helt klart har en fundamental funktion som ligger till grund för att internationellt samarbete ska komma till skott. Sveriges implementering av Kyotoprotokollet visar på dess effektivitet när det gäller att ha en faktisk effekt på nationell lagstiftning och policy.

Trots att Australien inte har ratificerat Kyotoprotokollet har de ändå som målsättning att uppnå de mål de åtog sig vid förhandlingarna. Det går därför inte att behandla landet som om det står helt utanför samarbetet. Kyotoprotokollet har påverkat utformningen av landets satsning på att minska utsläppen av växthusgaser och fortsätter att påverka (Australian Government 2006). Forskning visar dock på att det är tveksamt om man kommer att uppnå det mål på 108 procent av 1990-års utsläppsnivåer som Kyotoprotokollet föreskriver (Topsfield 2006; 2007). Därmed inte sagt att de åtgärder man vidtagit genom framförallt lagstiftning om obligatorisk användning av förnyelsebar energi för storförbrukare och de olika åtgärdsprogram som tagits fram inte är helt verkningslösa (Lyster 2004:585,591; Teague 2001).

Då det inte är möjligt att bortse från Kyotoprotokollets påverkan på Australiens miljöpolitik vad gäller global uppvärmning, är det inte heller möjligt att isolera de åtgärder som vidtagits till att inte ursprungligen ha sprungit ur Kyotosamarbetet. Därmed kan vi inte sluta oss till att Australien har varit helt opåverkade av den internationella regim som Kyotoprotokollet innebär vilket i sig är en viktig upptäckt då det ger en tendens åt att internationella miljöregimer har betydelse för hur länder agerar i miljörelaterade frågor.

Australiens intentioner är goda när det gäller att bidra till minskade utsläpp av växthusgaser. Det faktum att landet inte regleras i samma utsträckning som de länder som har ratificerat och inte kan bli ålagda böter för bristande foglighet med Kyotoprotokollets riktlinjer, gör dock att risken finns att även om man strävar

efter att uppnå målet, så blir konsekvenserna av att inte uppnå målet inte lika allvarliga. Man väljer att på sitt eget sätt möta kraven i Kyotoprotokollet och kan på så vis justera efter nationella intressen, främst ekonomiska, vilket ger landet kortsiktiga ekonomiska vinningar.

I och med att Ryssland ratificerade protokollet 2005 hade 155 länder skrivit under och intagit en position av samarbete. Intar en stat en samarbetande position visar teorin fångarnas dilemma att de samarbetande aktörerna förväntar sig att även andra aktörer väljer att samarbeta under den internationella regimen. Australien valde vinstmaximering före samarbete och ställde sig således utanför avtalet. Den främsta anledningen till att Australien inte har ratificerat avtalet är att inte USA har gjort det samt att utvecklingsländer inte har gjort några åtaganden, vilket kan ses som ett tydligt exempel på fångarnas dilemma.

Australiens ställningstagande att inte samarbeta är ett riskabelt val eftersom de stater som valde att samarbeta kan komma att uppleva att Kyotoprotokollets följder blir orättvisa när andra stater inte har lika strikta mål för minskning av utsläpp och inte heller riskerar sanktioner vid ett eventuellt misslyckande. De utomstående länderna kan därmed initialt göra ekonomiska vinster i förhållande till de stater som har gjort åtaganden enligt protokollet. Dessa ekonomiska vinster kommer att raderas ut om de stater som ratificerade protokollet intar icke samarbetande positioner i framtida avtal. Detta skulle innebära att Australien i så fall inte längre kan åka snålskjuts på de stater som från början samarbetade.

Strategin ”tit-for-tat” kommer, i teorin, att reglera staternas agerande i fråga om global klimatanpassning vilket skulle leda till att alla aktörer till slut kommer att samarbeta och externa effekter, i form av växthusgasutsläpp, kan då internaliseras och reduceras.

Australiens deltagande i AP6 kan också ges en förklaring med hjälp av teorin om fångarnas dilemma. Genom den kritik som Australien fick från framförallt andra OECD-länder när landet inte ratificerade Kyotoprotokollet, påverkades Australien i den riktningen att man insåg att det var en ohållbar situation att inte inta en samarbetande position, varför landet valde att gå med i AP6. Medlemsländerna framhåller att AP6 är ett kompletterande instrument till Kyotoprotokollet för att underblåsa sin samarbetsvilliga inställning.

Att undersöka Kyotoprotokollets effekter i absoluta tal ser vi, som nämnts tidigare, inte som primärt intressant eftersom det först går att göra en fullständig utvärdering efter 2012, då åtagandena enligt Kyotoprotokollet ska vara uppfyllda. Vi vill ändå kortfattat redogöra för vad dagens prognoser antyder. De länder som har gjort åtaganden om att tillsammans minska världens utsläpp av växthusgaser med fem procent står för cirka 30 procent av världens växthusgasutsläpp. Övriga länder som ansvarar för cirka 70 procent av jordens utsläpp har antingen inte gjort några åtaganden eller inte ratificerat avtalet. Om samtliga länder som har gjort åtaganden uppnår sina mål kommer minskningen av de globala växthusgasutsläppen landa på cirka 1,5 procent under förutsättningen att inget av de övriga länderna ökar sina utsläpp – vilket kan ses som högst osannolikt. Troligtvis kommer istället världens sammantagna utsläpp av växthusgaser att öka fram till 2012 i förhållande till 1990 års nivåer, trots Kyotoprotokollet (Regeringskansliet 2007).

Om vi istället ställer Kyotoprotokollets dynamik i centrum, med avseende på vad det har gett upphov till i såväl Sverige som Australien, får vi en annan infallsvinkel. Som just konstaterades är Kyotoprotokollet sannolikt inte ett effektivt internationellt samarbete i fråga om absoluta tal men vad vi dock uppfattar som unikt och effektivt med Kyotoprotokollet är istället diskussionen som har uppkommit efter och i samband med överenskommelsen i Kyoto. USA och Australien har fått utstå stor kritik från omvärlden efter valet att inte fullgöra sina inledande åtaganden genom att avstå från att ratificera avtalet. Möjligen kan denna kritik, som indirekt uppkom från Kyotoprotokollet, bidragit till att AP6 bildades för att USA och Australien gentemot övriga världen ska kunna visa sin vilja att bidra till bekämpandet av det globala klimathotet samtidigt som man uppvisar en mer samarbetsvillig inställning. Företrädevis är det i det här avseendet som vi anser att Kyotoprotokollet visar på styrka och effektivitet

Att Australien ingått ett alternativt samarbete, av regeringen explicit uttryckt som ett komplement till Kyotoprotokollet, är i högsta grad intressant. Det kan inte ses som ett egentligt uttryck för implementering av miljöpolicy, utan snarare som en medverkan i en alternativ internationell regim med andra målsättningar och strategier.

En analys gjord av Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics (ABARE) gör dock gällande att AP6-samarbetet i bästa fall kommer leda till en 100 procentig ökning av utsläppen av växthusgaser mellan 2005 och 2050 istället för den minskning på 50 procent som presenterades vid samarbetets start. Samtidigt innebär de generösare målen, i form av icke-bindande åtaganden som länderna själv specificerar, att den nya internationella regimen riskerar bli en konkurrent till Kyotoprotokollet som fler länder väljer att sälla sig till. Ett sådant scenario skulle grovt underminera Kyotosamarbetet och i förlängningen radera de överenskommelser och mål som satts (McGee & Taplin 2006:183).

Slutligen bortser vi kort från jämförelsen med Australien och redogör för huruvida Sverige har följt sina åtaganden och på så sätt undersöka möjligheten till generalisering genom teorin om kritiska fall under gynnsamma förhållanden. Prognosen visar att de åtaganden som Sverige har gjort i samband med Kyotoprotokollet och efter EU:s program för minskande av växthusgaser kommer att uppnås redan med dagens befintliga styrmedel (Regeringskansliet 2005:16). Varför Sverige har detta fördelaktiga läge beror troligtvis på Sveriges förhållandevis tidiga införande av styrmedel för att få ner växthusgasutsläppen. Redan under tidigt 1990-tal introducerade Sverige en koldioxidskatt och styrmedel för att minska utsläppen av metangas. Dessa två steg mot minskade utsläpp tillsammans med en låg utsläppsnivå av koldioxidekvivalenter demonstrerar att Sverige är ett land under gynnsamma förhållanden. Generaliseringsmöjligheten enligt denna teori blir dock ej applicerbara då Sverige visserligen är ett kritiskt fall men har valt att följa de åtaganden som man har gjort enligt Kyotoprotokollet vilket istället innebär att teorin liberal institutionalism underbyggs.

7 Slutsats

Som vi skriver i det inledande kapitlet är syftet med vår undersökning att ur en implementeringsaspekt undersöka effektiviteten hos Kyotoprotokollet. Vi ställde oss frågan hur väl Kyotoprotokollets regleringar implementerats i Sverige, som har ratificerat avtalet och är bundet vid dess målsättning, i jämförelse med Australien som valt att stå utanför samarbetet. Vad säger de åtgärder som de båda länderna vidtagit för att minska utsläppen av växthusgaser om hur effektivt Kyotoprotokollet är? I vårt resultat har vi funnit att internationella regimer, i det här fallet Kyotoprotokollet, har stor betydelse för att internationellt samarbete ska komma till skott och fungera effektivt. Australien har fortfarande som mål att uppnå det ursprungliga åtagandet som Kyotoprotokollet föreskriver och ur den aspekten är landet fortfarande en del av den internationella regimen. Dock är man inte bunden till samarbetet, vilket förmodligen är orsaken till att man inte lika offensivt agerat för att reglera utsläppen av växthusgaser. Till stor del har vi också funnit att detta bottnar i olika förutsättningar för de två länderna. Sverige har historiskt sett legat långt fram när det gäller miljötänkande och har samtidigt en energiförsörjning som till största delen består av kärnkraft och förnyelsebara källor som vind och vattenkraft, befriade från växthusgasutsläpp. Australien å andra sidan är starkt beroende av fossila bränslen, som generar betydande utsläpp av växthusgaser, vilket gör landet känsligt för regleringar av utsläpp till följd av energiframställning från den sortens källor. Vår slutsats är att skillnaden mellan de två länderna vad gäller ställningstagandet till Kyotoprotokollet till stor del ligger i olika förutsättningar och därmed olika ekonomiska villkor. Däri ligger också skillnaderna i implementering av styrmedel för att begränsa utsläppen av växthusgaser. Teorin om fångarnas dilemma stödjer resultatet att Australien, som efter förutsättningarna har mer att förlora på ett ratificerande av Kyotoprotokollet, väljer att vinstmaximera eftersom det på kort sikt ger störst ekonomisk nytta. Samtidigt ger liberal institutionalism rent generellt stöd för utvecklingen då den visar på att internationellt samarbete och upprättande av internationella regimer är ett bra sätt att komma åt problem med externa effekter som påverkar kollektiva varor negativt.

8 Referenser

8.1 Tryckta källor

- Australian Government, 2000. "Renewable Energy (Electricity) Act 2000".
[http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/C05A1A17AADA3649CA2571E3000B2A6E/\\$file/RenewableEnergyElectricityAct2000.pdf](http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/C05A1A17AADA3649CA2571E3000B2A6E/$file/RenewableEnergyElectricityAct2000.pdf). 2007-05-17
- Australian Government, 2006. "Tracking the Kyoto target".
<http://www.greenhouse.gov.au/projections/pubs/tracking2006.pdf>. 2007-05-16
- Bengtsson, R. Ericson, M. Hall, M. Kronsell, A., 2001. *Perspektiv på världspolitik*. Lund: Studentlitteratur
- Bestill, Michele M., 2005. "Global Climate Change Policy: Making Progress or Spinning Wheels?" i Regina S. Axelrod, David Leonard Downie och Norman J. Vig (red), *The Global Environment – Institutions, Law, and Policy*. Washington: CQ Press.
- Case, Karl E.; Fair, Ray C. ; Gärtner, Manfred; Heather, Ken, 1999. *Economics*. Italy: Rotolito Lombarda.
- Elliot, Lorraine, 2004. *The Global Politics of the Environment*. New York: Palgrave Macmillan
- Esaiasson, Peter; Gilljam, Mikael; Oscarsson, Henrik; Wängnerud, Lena. 2004. *Metodpraktikan*. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Keohane, Robert O., 1984. *After Hegemony – Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Little, Richard, 2005. "International regimes" i John Baylis och Steve Smith (red), *The globalization of World Politics*, 3:e utgåvan, Oxford: Oxford University Press.
- Lyster, Rosemary, 2004. "Common but Differentiated? Australia's Response to Global Climate Change", *Georgetown International Environmental Law Review* vol. 16, nr. 4, s. 561-591.
http://elin.lub.lu.se.ludwig.lub.lu.se/cgi-bin/linker/link/lub/ABI/10421858_2004_16_4_561-591/732807101. 2007-05-16
- McGee, Jeffrey; Taplin, Ros, 2006. "The Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate", *Global change, Peace & Security* vol. 18 nr. 3 s. 173-192.
http://elin.lub.lu.se.ludwig.lub.lu.se/cgi-bin/linker/link/lub/metapress/14781158_2006_18_3_173192/taylorandfrancis.metapress.com/link.asp?target=contribution&id=T22141058443581G. 2007-05-16

- Naturvårdsverket, 2004. "Post Kyoto"
www.klimatkampen.se/download/18.ba2cc1d10eeae27b258000560/postkyoto.pdf. 2007-05-15
- Papadakis, Elim, 2002. "Global environment diplomacy: Australia's stances on global warming", *Australian Journal of International Affairs* vol. 56 nr. 2 s. 265-277.
[http://elin.lub.lu.se.ludwig.lub.lu.se/cgi-bin/linker/link/lub/catchword/10357718_2002_56_2_265277/www.catchword.com/cgi-bin/cgi?ini=lund&body=linker&reqidx=1035-7718\(20020701\)56%3A2L.265;1-](http://elin.lub.lu.se.ludwig.lub.lu.se/cgi-bin/linker/link/lub/catchword/10357718_2002_56_2_265277/www.catchword.com/cgi-bin/cgi?ini=lund&body=linker&reqidx=1035-7718(20020701)56%3A2L.265;1-). 2007-05-10
- Perloff, Jeffrey M., 2004. *Microeconomics*, 3:e utgåvan, Boston: Pearson Addison Wesley.
- Porter, Gareth; Brown, Janet W.; Chasek, Pamela S., 2000. *Global Environmental Politics*, 3:e utgåvan, Oxford: Westview Press.
- Regeringskansliet, 2005. "Sveriges rapport om påvisbara framsteg".
<http://www.sweden.gov.se/sb/d/344/a/55697;jsessionid=azBGD4zjvxB>. 2007-05-10
- Tazaly, Mariam; Bengtsson, Leif; Schüllerqvist, Anders, 2007. "Kritisk Analys av Kyotoprotokollet"
www.ima.kth.se/utb/3c4390/pdf/Afanehetal.pdf. 2007-05-15
- Teague, Paula, 2001. "Australia: Legislation encouraging investment in renewable energy", *International Financial Law Review* vol. 20 nr. 2 s. 55-55
http://elin.lub.lu.se.ludwig.lub.lu.se/cgi-bin/linker/link/lub/ABI/02626969_2001_20_2_55/69141410. 2005-05-16
- Topsfield, Jewel, 2006. "Australia failing to meet Kyoto emissions targets", *Australian Financial Review* 12 december 2006
<http://www.afr.com>. 2007-05-21
- Topsfield, Jewel, 2007. "Doubts over Kyoto targets", *Australian Financial Review* 17 januari 2007
<http://www.afr.com>. 2007-05-21
- Victor, David G., 2001. *The Collapse of the Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Victor, David G.; Raustiala, Kal; Skolnikoff, Eugene B., 1998. "Introduction and Overview" i Victor, David G.; Raustiala, Kal; Skolnikoff, Eugene B (red), *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments – theory and practice*. Massachusetts: The MIT Press.
- Young, Oran R.; Levy Marc A., 1999. "The Effectiveness of International Environmental Regimes" i Young, Oran R (red), *The Effectiveness of Environmental Regimes – Causal Connections and Behavioral Mechanisms*. Massachusetts: The MIT Press.

8.2 Elektroniska källor

- Australian Government, 2002. "Global Greenhouse Challenge: The way ahead for Australia"
<http://www.environment.gov.au/minister/env/2002/mr15aug202.html>. 2007-05-15
- Australian Government, 2007a. "International activities – The Kyoto Protocol"
<http://www.greenhouse.gov.au/international/kyoto/index.html>. 2007-05-16
- Australian Government, 2007b. "Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate"
<http://www.ap6.gov.au>. 2007-05-16
- Avfall Sverige, 2007. "Avfallsagenda 1999-2015"
http://www.rvf.se/m4n?oid=1449&_locale=1. 2007-05-18
- Europeiska kommissionen, 2007. "Vad gör EU?".
http://ec.europa.eu/environment/climat/campaign/whatisdoing_sv.htm.
2007-06-15
- Europeiska Unionen, 2004. "Övervakningsmekanism för utsläpp av växthusgaser".
<http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/l28044.htm>. 2007-06-12
- Europeiska Unionen, 2006. "System för handel med utsläppskvoter för växthusgaser".
<http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/l28012.htm>. 2007-05-14
- EUR-Lex, 2003. "Rapport från Kommissionen enligt beslut 93/389/EEG, ändrat genom beslut 1999/296/EG, om en övervakningsmekanism för utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser i gemenskapen".
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0735:FIN:SV:HTML>. 2005-05-16
- EUR-Lex, 2005. "Att minska luftfartens påverkan på klimatförändringen"
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0459:FIN:SV:HTML>. 2007-05-15
- Miljödepartementet, 2007. "Internationellt klimatsamarbete"
<http://www.sweden.gov.se/sb/d/3188/a/34463;jsessionid=aYQbl28qxgqb>.
2007-05-10
- Nationalencyklopedin, 2007a. "antropogen".
http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=116005
2007-05-15
- Nationalencyklopedin, 2007b, "ppm"
http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=286452
2007-05-21
- Regeringskansliet, 2007. "Internationellt klimatsamarbete".
<http://www.sweden.gov.se/sb/d/3188/a/34463;jsessionid=akEsST8CSm86>
2007-05-21

- Reinfeldt, Fredrik; Carlgren, Andreas, 2006. "Utsläppen av växthusgaser ska minska med 30 procent", <http://www.sweden.gov.se/sb/d/7446/a/74137;jsessionid=ab4Nz-lYnmCh>. 2007-05-15
- Statistikcentralen, 2007. "Växthusgaser – begrepp och definitioner". http://www.stat.fi/til/khki/kas_sv.html. 2007-05-12
- Svenska Miljöinstitutet, 2007. "Klimatarbete i Sverige". <http://www.klimatkampen.se/fakta/klimatarbetepaolikanivaer/sverige.4.ba2cc1d10eeae27b2580005322.html>. 2007-05-15
- Sveriges Riksdag – EU-upplysningen, 2005. "Handeln med utsläpp börjar" http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/NewsArticleTemplate____3015.aspx 2007-05-21
- UNFCCC, 2004. "Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change" <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.html>. 2007-05-05

9 Bilagor

Bilaga 1

Annex I-länder

Australia	Italy	Turkey
Austria	Japan	Ukraine
Belarus	Latvia	United Kingdom
Belgium	Liechtenstein	of Great Britain
Bulgaria	Lithuania	and Northern
Canada	Luxembourg	Ireland
Croatia	Monaco	United States of
Czech Republic	Netherlands	America
Denmark	New Zealand	
Estonia	Norway	
European	Poland	
Community	Portugal	
Finland	Romania	
France	Russian Federation	
Germany	Slovakia	
Greece	Slovenia	
Hungary	Spain	
Iceland	Sweden	
Ireland	Switzerland	

Källa: http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/annex_i/items/2774.php

Bilaga 2

Kyotoprotokollets differentierade mål inom EU

Österrike	-13%	Tjeckiska Republiken	-8%
Belgien	-7.5%	Estland	-8%
Danmark	-21%	Ungern	-6%
Finland	0%	Lettland	-8%
Frankrike	0%	Litauen	-8%
Tyskland	-21%	Polen	-6%
Grekland	+25%	Slovakiska Republiken	-8%
Irland	+13%	Slovenien	-8%
Italien	-6.5%		
Luxemburg	-28%		
Holland	-6%		
Portugal	+27%		
Spanien	+15%		
Sverige	+4%		
Storbritannien	-12.5%		

Källa: http://ec.europa.eu/environment/climat/campaign/euinitiatives_sv.htm