

# Klimatavtal mot nya höjder?

Sverige som statlig aktör i förhandlingarna om ett marknadsbaserat styrmedel för internationellt flyg

**GUNILLA SANDIN 2019**  
**MVEM30 EXAMENSARBETE FÖR MASTEREXAMEN 30 HP**  
**MILJÖVETENSKAP | LUNDS UNIVERSITET**







**LUNDS**  
UNIVERSITET

**WWW.CEC.LU.SE**  
**WWW.LU.SE**

Lunds universitet

Miljövetenskaplig utbildning  
Centrum för miljö- och  
klimatforskning  
Ekologihuset  
223 62 Lund



# Klimatavtal mot nya höjder?

Sverige som statlig aktör i förhandlingarna om ett  
marknadsbaserat styrmedel för koldioxidutsläpp  
från internationellt flyg

Gunilla Sandin

2019



**LUNDS**  
UNIVERSITET

Gunilla Sandin

MVEM30 Examensarbete för masterexamen 30 hp, Lunds universitet

Intern handledare: Jacob Hasselbalch, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet

CEC - Centrum för miljö- och klimatforskning

Lunds universitet

Lund 2019

# Abstract

In this study, Sweden's role in the negotiations towards managing greenhouse gas emissions from international aviation in the UN specialized agency International Civil Aviation Organisation (ICAO) is analysed. In 2016, ICAO decided to implement an emissions offsetting mechanism for international aviation, called CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction System for International Aviation). CORSIA has been criticized for not contributing to any actual emission reductions from international aviation. Therefore, the aim of the study is to examine if Sweden, as a country with ambitious domestic objectives for climate change policy, can work for a more ambitious climate framework for international aviation. This is examined through interviews with Swedish delegates in ICAO and with an observer in the international negotiations from an environmental NGO. The analysis is conducted through a theoretical framework focusing on the interplay between the national and the international level, based on Robert Putnam's metaphor of international negotiations as two-level games, Dana Fisher's theory of the global environmental system and earlier empirical research. The results show that Sweden is constrained in the negotiations because of states with prominent international interests, and that Sweden and other European countries have made significant compromises in the negotiations. However, the European countries have been successful in including the possibility to increase the emissions reduction goal for CORSIA over time. This indicates that the European countries, including Sweden, have some bargaining leverage in future work for a more effective framework. Even so, it seems that a more ambitious emissions reduction goal will be hard to attain. The study gives an insight into the possibilities and constraints that Sweden faces in the negotiations for a climate deal for international aviation. It contributes to research on international climate regimes, specifically the relatively new policy area of managing greenhouse gas emissions from international transport.





# Innehållsförteckning

## **Innehållsförteckning 5**

## **Förkortningar 7**

## **Inledning 9**

*Utvecklingen av CORSIA 10*

## **Avgränsningar 15**

## **Metod 17**

*Forskningsdesign, metodologiska utgångspunkter och metodval 17*

*Urval och tillvägagångssätt 18*

*Det empiriska materialets kvalitet 20*

## **Teori och tidigare forskning 23**

*Samverkan mellan nationell och internationell nivå 23*

*EU som internationell aktör i FN:s klimatförhandlingar och i ICAO 25*

*Sammanfattning: Teoretiska utgångspunkter 27*

## **Resultat och analys 29**

*Sveriges förhandlingsposition 29*

*Europeisk samverkan 31*

*CORSIA och EU ETS 33*

*Sverige och EU i ICAO 35*

*Sverige i ICAO 35*

*Den europeiska förhandlingspositionen 36*

*Flygindustrin som nationell och internationell aktör 40*

*Skärpning av CORSIA:s utsläppsmål 43*

*Sammanfattande analys 45*

## **Diskussion 47**

*Huvudsakliga resultat* **47**

*Studiens bidrag till befintlig forskning* **48**

*Studiens begränsningar och fortsatta studier* **50**

**Slutsats 53**

**Tack 55**

**Referenser 57**

**Bilaga 1 – Förteckning över intervjuer 63**

**Bilaga 2 – Intervjuguider 65**

*Intervjuguide A – Svenska förhandlare/rådgivare/experter* **65**

*Intervjuguide B (på engelska) – Representant från miljöorganisation* **67**

# Förkortningar

CAEP: Committee on Aviation and Environmental Protection

COP: Conference of the Parties of the UNFCCC

CORSIA: Carbon Offsetting and Reduction System for International Aviation

ECAC: European Civil Aviation Conference

EU: Europeiska Unionen

EU ETS: European Union Emissions Trading System

GMBM: Global Market-based Measure

IATA: International Air Transport Association

ICAO: International Civil Aviation Organisation

ICSA: International Coalition for Sustainable Aviation

IMO: International Maritime Organisation

NORDICAO: Nordiska delegationen till ICAO

UNFCCC: United Nations Framework Convention on Climate Change



# Inledning

Det råder stor vetenskaplig konsensus om att mänskligt orsakade klimatförändringar riskerar att leda till allvarliga och oåterkalleliga konsekvenser för människor och ekosystem, och konsekvenserna är redan idag märkbara på flera platser på jorden. Klimatförändringarna förväntas bland annat innebära förändrad vattenkvalitet och -kvantitet, negativa konsekvenser för global livsmedelsproduktion, ökad förekomst av extremväder och höjda havsnivåer (Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 2014). För att hejda konsekvenserna behövs kraftfulla åtgärder för utsläppsminskningar (IPCC, 2014). Klimatförändringarna har karaktären av ett kollektivt handlingsproblem och ger globala konsekvenser, oavsett vem som orsakar utsläppen och var i världen de sker. Därför behöver olika aktörer samarbeta för att effektivt minska växthusgasutsläppen, både nationellt och internationellt (IPCC, 2014). FN:s klimatkonvention, United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), utgör ramkonventionen för internationellt klimatarbete. Idag ingår 196 länder samt Europeiska unionen (EU) som parter till konventionen (Kuyper, Schroeder & Linnér, 2018). Under FN:s klimattoppmöte i Paris 2015 (COP21) enades parterna till konventionen om Parisavtalet, med målet att ökningen av den globala medeltemperaturen ska hållas under två grader Celsius jämfört med förindustriella nivåer, och att insatser ska eftersträvas för att begränsa ökningen av medeltemperaturen till 1,5 grader (Förenta Nationerna (FN), 2016).

Styrning mot minskade växthusgasutsläpp sker även i allt högre utsträckning inom andra internationella organisationer (Kuyper, Schroeder & Linnér, 2018). Utsläppsmål för internationellt flyg och internationell sjöfart är undantagna Parisavtalet. I Kyotoprotokollets artikel 2.2 fastställs att parterna istället ska verka för utsläppsminskningar inom dessa två sektorer genom sektorernas internationella branschorgan: International Maritime Organisation (IMO) för sjöfarten och International Civil Aviation Organisation (ICAO) för luftfarten (FN, 1998). Behovet av internationella lösningar aktualiseras inom internationell luft- och sjöfart. Internationella transporter verkar per definition över nationsgränser, och det är svårt för nationella regeringar att implementera effektiva åtgärder för att begränsa utsläppen (Oberthür, 2003). Internationellt flyg bidrog år 2005 med cirka två till tre procent av de totala mänskligt orsakade växthusgasutsläppen. Utsläppen är högre medräknat höghöjdseffekten, det vill säga utsläpp på grund av molnbildning från flygplan på hög höjd. Höghöjdseffekten har potential att öka växthusgasutsläppen

från internationellt flyg med mellan ytterligare två till tre procent (Owen, Lee & Lim, 2010). Även inkluderat höghöjdseffekten utgör internationellt flyg i dagsläget en relativt liten andel av de totala globala växthusgasutsläppen. Utsläppen från internationellt flyg kan exempelvis jämföras med vägtrafikens utsläpp, som utgör större delen av växthusgasutsläppen från transportsektorn. Vägtrafiken utgjorde tre fjärdedelar av utsläppen från transportsektorn år 2015 (International Energy Agency (IEA), 2017). Internationellt flyg är dock en snabbt växande utsläppskälla. Mellan 1990 och 2015 ökade utsläppen från flygbränsle med 105 procent (IEA, 2017). Flygtrafiken har ökat kraftigt de senaste 20 åren och efterfrågan på flygresor förväntas fortsätta öka. Industrin räknar med att antalet passagerarkilometrar kommer att öka med cirka fem procent per år under de kommande 20 åren (Macintosh & Wallace, 2009). De senaste tillgängliga beräkningarna visar att en fortsatt stark ekonomisk tillväxt kan leda till att växthusgasutsläppen från internationellt flyg mer än tredubblas mellan 2000 och 2050 (Berghof, et al., 2005; Macintosh & Wallace, 2009). Flygplanens utsläppsintensitet har visserligen kontinuerligt förbättrats genom flygledningsteknik, effektivare flygplan och flygplansmotorer, samt bättre kapacitetsutnyttjande av flygplanen. Störst förbättringar skedde dock under 1990-talet. Därefter har effektiviseringarna inte varit lika stora (Macintosh & Wallace, 2009). Enligt beräkningar av Macintosh och Wallace (2009) skulle en stabilisering av utsläppen på 2005 års nivåer kräva att flygplanens utsläppsintensitet minskar med 65 procent. Ett mindre ambitiöst mål som innebär att utsläppen från internationellt flyg inte ökar mer än 100 procent mellan åren 2005 och 2025 skulle kräva att utsläppsintensiteten minskar med 32 procent (Macintosh & Wallace, 2009). Så pass stora effektiviseringar är svåra att uppnå inom den närmaste framtiden, och därmed kommer det troligen behövas styrmedel utöver tekniska åtgärder för att minska utsläppen från internationellt flyg.

## Utvecklingen av CORSIA

ICAO bildades 1944 i samband med att ett antal av världens länder undertecknade Chicagokonventionen. Chicagokonventionens huvudsakliga syfte var att skapa rättvisa handels- och konkurrensvillkor för internationellt flyg (Staniland, 2012) och ICAO bildades i syfte att säkra flygsäkerheten och underlätta flygningar mellan världens länder. ICAO har således inte bildats i syfte att hantera miljöfrågor, utan huvudsakligen för att stödja och stärka internationellt flyg (Oberthür, 2003). I skrivande stund är 192 av världens länder medlemmar i ICAO genom undertecknande av Chicagokonventionen (International Civil Aviation Organisation (ICAO), 2018). Under ett antal år har ett globalt utsläppsminskande styrmedel diskuterats i ICAO, i första hand i form av ett internationellt utsläppshandelssystem. Ett flertal medlemsstater har motsatt sig ett sådant med hänvisning till att det skulle

hota flygets konkurrenskraft och staternas ekonomi (Macintosh & Wallace, 2009). Ytterligare ett hinder för att implementera ett internationellt styrmedel har varit svårigheter att komma överens om hur kostnaderna för ett internationellt utsläppshandelssystem ska fördelas rättvist mellan medlemsstaterna (Macintosh & Wallace, 2009; Staniland, 2012).

Diskussionerna om ett internationellt styrmedel intensifierades när EU:s utsläppshandelssystem EU ETS år 2009 utökades till att omfatta kommersiellt flyg. EU bestämde sig då för att inkludera inte bara Europaflyg utan även internationellt flyg i utsläppshandelssystemet (se ex. Staniland, 2012; Birchfield, 2015), vilket representanter för flygindustrin samt ett antal av ICAO:s medlemsstater ställde sig starkt emot. De ville hellre se ett sammanhållet system på internationell nivå då det enligt dem annars fanns risk för utveckling av ett flertal nationella och regionala styrmedel, vilket skulle vara ineffektivt och medverka till höga administrativa kostnader för flygbolagen (Birchfield, 2015). År 2013 fattade ICAO:s generalförsamling beslut om att ett globalt marknadsbaserat styrmedel (Global Market-based Measure, GMBM) skulle utvecklas för internationellt flyg (ICAO, 2013a). I oktober 2016 fattade generalförsamlingen beslut om att införa CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction System for International Aviation). CORSIA innebär att koldioxidutsläppen från internationellt flyg ska stabiliseras på 2020 års nivåer (ICAO, 2016a).

CORSIA fungerar genom att flygbolagen i varje medlemsstat köper så kallade utsläppskrediter för de växthusgasutsläpp som överskrider 2020 års nivåer. Utsläppskrediterna ska bidra till utsläppsminskningar i andra sektorer och ska kunna köpas genom befintliga program för utsläppsminskande projekt. Medlemsstaterna är ansvariga för att utöva översyn och rapportering av flygbolagens utsläppsdata och köp av utsläppskrediter (Lyle, 2018). Implementeringen av CORSIA kommer att påbörjas med en frivillig pilotfas mellan åren 2021–2024. Runt 70 stater har i skrivande stund anmält att de kommer delta under pilotfasen, däribland EU-länderna och 17 andra europeiska stater inom den europeiska luftfartsorganisation European Civil Aviation Conference (ECAC). År 2024–2027 löper fas 1, som är frivillig. Från år 2027 följer fas 2, som är obligatorisk. Vissa medlemsstater är undantagna även fas 2. Det innefattar stater med en globalt sett mycket liten flygindustri, de minst utvecklade länderna (Least Developed Countries, LDC:s), samt små ö-nationer (Lyle, 2018). Systemet är tänkt att finnas på plats fram till år 2035. En översyn ska göras i slutet av 2032 för att bedöma om systemet ska förlängas, förbättras, alternativt tas bort efter år 2035, ifall medlemsstaterna genom tekniska och operativa åtgärder samt genom inblandning av hållbara alternativa bränslen kan uppnå ICAO:s miljömål utan CORSIA (ICAO, 2016a). Från och med år 2022 ska treåriga översyner av CORSIA genomföras. Översynerna ska fungera som utgångspunkt för om det är nödvändigt att göra förändringar under systemets nästa fas eller efterföljandecykel (ICAO, 2016a). Den första översynen år 2022 syftar bland annat till att överväga om systemet

behöver förbättras för att stödja Parisavtalets mål, särskilt med hänsyn till Parisavtalets långsiktiga temperaturmål (ICAO, 2016a).

CORSIA bidrar inte till några reella utsläppsminskningar från internationellt flyg, och har kritiserats som ett i dagsläget otillräckligt styrmedel (se ex. Bannon, 2016; Zettersten, 2016; Lyle, 2018). Vad gäller Sveriges utgångspunkter i förhandlingarna är det prioriterat för regeringen att verka för globala lösningar för att flyget ska bära sina klimatkostnader (Finansdepartementet, 2017, s. 34) och Sverige har uttryckt ambitionen att vara pådrivande för att få till stånd ambitiösa internationella klimatavtal i UNFCCC, ICAO och IMO (Miljö- och energidepartementet, 2018, s. 142). Vidare menar regeringen att Sverige och EU behöver visa fortsatt ledarskap inom ICAO för att minska den internationella luftfartens klimatpåverkan (Miljö- och energidepartementet, 2018, s. 115) samt att ambitionsnivån för CORSIA behöver höjas över tid (Miljö- och energidepartementet, 2018, s. 102). Dessa målsättningar utgör utgångspunkten för denna studie. Eftersom att ambitiösa internationella styrmedel är en målsättning för Sveriges regering vill jag undersöka hur Sverige kan verka för detta i de globala förhandlingarna i ICAO, och på så vis generera ny kunskap om hur statliga aktörer kan påverka utfallet av de internationella samarbeten som enligt IPCC:s forskare behövs för att minska de globala växthusgasutsläppen.



# Problemformulering, syfte och frågeställningar

EU:s och enskilda staters möjligheter att utöva ledarskap under FN:s klimatförhandlingar har undersökts i flera studier (se ex. Bäckstrand & Elgström, 2013; Kanie, 2003; Oberthür, 2011; Ourbak & Magnan, 2018; Parker & Karlsson, 2016). Samtidigt är mindre staters möjligheter att påverka internationella förhandlingar ett område som undersökts i lägre grad jämfört med stora staters roller (Panke, 2012a) och forskning om ledarskap inom internationell klimatpolitik har hittills i huvudsak fokuserats på förhandlingarna inom UNFCCC (Lindenthal, 2014). Sverige är en stat med begränsade internationella maktresurser men med höga ambitioner för nationell och internationell klimatpolitik. Den växande utmaning som växthusgasutsläpp från internationellt flyg väntas utgöra aktualiserar behovet av en bättre förståelse för hur Sverige och liknande stater kan påverka policyutveckling inom ICAO. Syftet med denna studie är därför att undersöka om, och i sådana fall hur, Sverige inom ramen för förhandlingarna i ICAO kan verka för skarpare utsläppsminskande styrmedel för internationellt flyg. Det undersöks utifrån införandet av CORSIA.

De frågeställningar som jag använder för att undersöka det är:

- Hur har Sveriges representanter agerat i ICAO i syfte att påverka utfallet av CORSIA-förhandlingarna?
- Utifrån sin position i de internationella förhandlingarna, vilka möjligheter kan Sverige ha att verka för klimatomfattiga skärpningar av CORSIA:s regelverk inför kommande översyner?



## Avgränsningar

En bedömning av CORSIA:s ändamålsenlighet ligger utanför studiens ramar. Jag kommer därmed inte att göra någon genomgång av bristerna med klimatkompensation som policyverktyg, men vill nämna att det från flera håll bedöms vara ett problematiskt och i många fall ineffektivt verktyg för utsläppsminskningar. Se exempelvis Broderick (2009) eller Daley och Preston (2009) för en kritisk diskussion om att använda klimatkompensation som åtgärd för utsläppsminskningar inom internationellt flyg. Se också Schneider (2007) och Cames, et al. (2016) för en genomgång av brister gällande miljömässig integritet och additionalitet (kravet på att samma klimatnytta inte hade skett även utan projektåtgärder) inom FN:s Clean Development Mechanism (CDM), en mekanism för klimatkompensation som utvecklades under Kyotoprotokollet.

CORSIA har även kritiserats utifrån grundläggande brister i styrmedlets utformning och implementeringsverktyg, samt utifrån ICAO:s eventuellt bristande organisatoriska förmåga att implementera ett styrmedel för att reglera utsläpp från internationellt flyg. Detta har av exempelvis Lyle (2018) lyfts som argument för att förflytta ansvaret för utsläppsminskningar för internationellt flyg till en annan internationell organisation, exempelvis inom ramen för UNFCCC. Även om detta inte kommer att behandlas i föreliggande studie är sådan kritik viktig för läsaren att ha i åtanke vid en bedömning av studiens analys och slutsatser.



# Metod

I metodavsnittet behandlas och motiveras studiens metodologiska utgångspunkter samt behandlingen av det empiriska materialet.

## Forskningsdesign, metodologiska utgångspunkter och metodval

Studien genomförs som en fallstudie av Sverige som statlig aktör i CORSIA-förhandlingarna. Kvalitativa intervjuer utgör den huvudsakliga metoden. Intervjuerna kompletteras med dokumentanalys. Enbart dokumentstudier hade gett en begränsad bild av Sveriges agerande, då bakomliggande strategier och överväganden inför förhandlingarna troligen inte nedtecknas i officiella dokument. Dessutom är tillgången till skriftlig information begränsad, delvis på grund av relativt hög sekretessnivå i CORSIA-förhandlingarna. Dokumentstudier utgjorde trots det ett användbart komplement till kvalitativa intervjuer, då officiella dokument kunde styrka eller komplettera intervjupersonernas uttalanden.

Den kontext som utgörs av CORSIA-förhandlingarna består av en mångfald aktörer med sinsemellan olika utgångspunkter och uppfattningar av den arena inom vilken de verkar. Det empiriska materialet analyseras därmed utifrån att det utgör min och studiedeltagarnas (hädanefter kallade respondenter) konstruktion av den kontext inom vilken respondenterna verkar, samt den verklighetskonstruktion som utgörs av vad aktörer väljer att framhålla – eller dölja – i officiella dokument. Det är i min och respondenternas tolkning som studiens verklighet konstrueras. En annan tolkning hade troligen gjorts med en annan författare eller andra respondenter. Således utgår studien från en konstruktionistisk kunskapssyn (Bryman, 2011, s. 36).

Studien rör sig mellan deduktiv och induktiv teori (Bryman, 2011, s. 26-29). Till skillnad från en deduktiv process utvecklades min teoribildning utifrån mitt syfte och mina frågeställningar samt till viss del utifrån min datainsamling, snarare än tvärtom. Jag har dock inte haft ambitionen att generera ny teoribildning utifrån studiens resultat, såsom vore fallet vid en rent induktiv process. Snarare befinner sig studien i gränslandet mellan dessa två teoretiska processer, där jag genom en iterativ process har rört mig mellan data och teori.

Ett alternativ till kvalitativ metod hade varit strukturerade intervjuer eller enkäter. Med ett standardiserat frågebatteri hade min roll som intervjuare inverkat mindre på intervjuresultatet. Jag hade varit mer konsekvent i mitt frågeställande, och risken för fel som beror på hur jag genomförde intervjuerna hade minimerats (Bryman, 2011, s. 204). Jag hade dock inte haft samma möjlighet att ställa följdfrågor eller anpassa intervjufrågorna utifrån den information som respondenterna gav mig (Bryman, 2011, s. 229). Studiens syfte innebar att jag ville ha en utforskande inställning till intervjuerna. Jag hade därmed användning av den kvalitativa intervjuens flexibilitet och möjligheten att utveckla kunskap om vad intervjupersonen ansåg relevant i förhållande till intervjufrågorna (Bryman, 2011, s. 413). Jag ville också ha möjligheten som kvalitativ forskning ger att anpassa studiens frågeställningar och inriktning utifrån det empiriska materialet (Bryman, 2011, s. 366-367). Min bedömning var att kvantitativ metod således inte hade passat intervjuernas och studiens syfte.

Deltagande observationer, det vill säga att delta som observatör under CORSIA-förhandlingarna, är en alternativ metod som lämpat sig väl för studiens syfte. Detta har dock inte varit genomförbart. Det beror för det första på studiens omfång. Den tid och budget som fanns till förfogande tillät inte observationer. För det andra är förhandlingarna inte öppna för allmänheten. Denna metod fick därför avskrivas som ogenomförbar inom studiens ramar.

## Urval och tillvägagångssätt

Respondenter valdes genom målstyrt urval (Bryman, 2011, s. 434). Jag identifierade statliga aktörer som har representerat Sverige i CORSIA-förhandlingarna och kontaktade sex personer som deltagit som förhandlare eller som rådgivare och experter. De bedömdes lämpliga som primära respondenter då de kunde bidra med förstahandsinformation om Sveriges avvägningar, strategier och intressen i förhandlingarna. En person hade möjlighet att ställa upp på en längre intervju, och två personer hade möjlighet att ställa upp på kortare intervjuer. Tre personer hade inte möjlighet att delta i studien.

Jag tog även kontakt med representanter från två miljöorganisationer som deltagit som observatörer under CORSIA-förhandlingarna genom sitt medlemskap i International Coalition for Sustainable Aviation (ICSA), en sammanslutning av miljöorganisationer som har observatörsstatus i ICAO. Syftet var att ta del av ett annat perspektiv på Sveriges roll i förhandlingarna, närmare bestämt deras perspektiv som observatörer med fokus på miljö- och klimatintressen. En av de två personerna hade möjlighet att delta i studien. Den andra avböjde med hänvisning till begränsade möjligheter att uttala sig på grund av sekretessbestämmelser.

I uppsatsens resultat- och analysdel kommer respondenterna benämnas enligt nedanstående beteckningar:

**Respondent A** - representant från miljöorganisation som ingår i sammanslutningen ICOSA.

**Respondent B** - svensk expert och rådgivare i förhandlingarna.

**Respondent C** - svensk representant i de tekniska förhandlingarna.

**Respondent D** - svensk förhandlare.

Semi-strukturerade intervjuguider användes (se *Bilaga 2*). Dessa följdes inte från början till slut, utan i intervjuerna växlade jag mellan intervjuguidens olika teman samt ställde följdfrågor utifrån respondenternas svar. Intervjuerna spelades in, transkriberades och kodades. Kodningen skedde utifrån ett antal övergripande teman som identifierades som återkommande vid en första genomgång av intervjumaterialet. Därefter genomfördes en andra kodning/tematisering, där den första kodningen utökades till mer specifika teman. Här skedde en växelverkan mellan teori och empiri: Den preliminära kodningen gjordes i första hand utifrån studiens syfte och frågeställningar, medan den andra tematiseringen även gjordes utifrån det teoretiska ramverket. Den preliminära kodningen bidrog samtidigt till att identifiera teoretiska utgångspunkter som passade studiens syfte och frågeställningar och de teman som den preliminära kodningen genererade. Detta utgör en del av den iterativa process som beskrevs i metodavsnittets inledande stycke.

I dokumentanalysen användes följande dokument:

- Beslutsdokument från ICAO.
- Dokument som lämnats in av de europeiska länderna inför och i samband med förhandlingar, vilket bidrog till en bild av de europeiska ländernas agerande i förhandlingarna.
- Dokument från Sveriges regering och riksdag, vilket bidrog till att ge kontext till den svenska förhandlingspositionen.

Dessa dokument bedömdes utgöra tillförlitlig andrahandsinformation om förhandlingarna. Dokumenten har dock producerats av vissa aktörer i en specifik kontext och utifrån vissa intressen. De aktörer som har producerat dokumenten har kunnat välja vilken information om förhandlingarna som ska framhållas. Dokumenten kan dölja delar av den sociala eller organisatoriska kontext där de har producerats (Bryman, 2011, s. 502). Därmed har jag inte analyserat dokumenten utifrån att de ger fördjupad insyn i Sveriges agerande, utan som kontext till samt styrkande av de förutsättningar och intressen i förhandlingarna som mina respondenter framhållit som centrala.

Samma kodningsschema och tematisering användes som för intervjuerna, vilket gick i linje med dokumentanalysens syfte att fungera som kompletterande metod. En

kvantitativ dokumentanalys i form av innehållsanalys ansågs inte vara relevant för studiens syfte. Kvantifiering av information hade inte bidragit till att kunna analysera Sveriges agerande i förhandlingarna.

## Det empiriska materialets kvalitet

För att bedöma det empiriska materialets kvalitet utgår jag från Brymans (2011, s. 353–360) diskussion om hur kvalitetskriterier som utvecklats för kvantitativ forskning kan anpassas till kvalitativ forskning, samt från Roulstons (2010) diskussion om kvalitetsbedömning av kvalitativa intervjuer. Jag utgår från kriteriet *tillförlitlighet* som diskuteras av Bryman (2011) och som från början introducerats av Lincoln och Guba (1985) och Guba och Lincoln (1994) som alternativt bedömningskriterium för kvalitativ forskning. I bedömningen av studiens tillförlitlighet ingår begreppen trovärdighet, överförbarhet, pålitlighet och möjlighet att styrka och konfirmera.

Jag ser det som viktigt att reflektera över min roll som intervjuare och bedömer materialet utifrån en medvetenhet om att jag under intervjuerna troligen spelade en aktiv roll. Det kan bidra till en förtroendefull kontakt med respondenterna, vilket kan möjliggöra ingående tolkningar av den värld som respondenterna beskriver (Roulston, 2010). Samtidigt är det viktigt att poängtera att mitt inflytande under intervjuerna innebär att jag har deltagit i den gemensamma konstruktion av verkligheten som vår interaktion utgör. Det har påverkat intervjuens genomförande och därmed också min tolkning av intervjumaterialet.

I enlighet med studiens kunskapssyn reflekterar jag över intervjumaterialet utifrån ett konstruktionistiskt perspektiv, så till vida att jag som intervjuare inte tror mig kunna nå respondenternas inre och yttre verklighet genom att ställa rätt frågor. Deltagarnas konstruktion av verkligheten utgör dock inte det främsta forskningsintresset i studien – det är inte konstruktionen i sig som studiens syfte och frågeställningar i första hand ämnar undersöka – och därmed reflekterar jag närmast över intervjumaterialets kvalitet utifrån vad Roulston (2010) kallar ett romantiskt perspektiv. Det romantiska perspektivet innefattar att jag erkänner och uppmärksammar min egen roll som intervjuare under genomförandet och tolkningen av intervjuerna.

Materialets trovärdighet hänger i min tolkning samman med forskningsetiska överväganden, då det inbegriper att forskningen har utförts i enlighet med de regler som finns samt att personer som är del av den sociala verklighet som studerats får möjlighet att bekräfta att deras verklighet har uppfattats på ett riktigt sätt (Bryman, 2011, s. 354–355). Samtliga respondenter informerades om studiens syfte, hur materialet skulle användas, samt om forskningsetik i form av rätten att avböja fortsatt deltagande i studien samt att ångra sitt deltagande. De erbjöds anonymitet, vilket



samtliga respondenter avböjde. Jag har valt att ändå till viss del anonymisera respondenterna genom att inte använda deras namn, men är medveten om att det går att ta reda på deras identiteter. Med tanke på att samtliga respondenter valt att vara öppna med sin identitet bedömer jag inte att det innebär bristande forskningsetik. Samtliga svenska förhandlingsrepresentanter fick läsa resultatdelen av studien innan publicering. De gavs således möjlighet att bekräfta att jag uppfattat deras uttalanden på ett enligt dem riktigt sätt. Inga förändringar eller anpassningar av studiens resultat har genomförts utifrån synpunkter som inkommit från respondenterna. Det finns dock viss risk att vetskapen om att respondenterna skulle läsa resultatdelen innebär mer försiktig tolkning av respondenternas uttalanden. Min bedömning är att jag inte låtit det styra tolkningen av resultaten, utan snarare att det har bidragit till att jag eftersträvat att ge en rättvisande återgivning av respondenternas uttalanden.

Överförbarhet till en annan miljö möjliggörs genom beskrivningar av vilka intervjuer som har genomförts och hur, samt genom att beskriva den kontext i vilken respondenterna verkar (Bryman, 2011, s. 355). Semi-strukturerade intervjuers icke-standardiserade natur innebär dock begränsad överförbarhet. Det är svårt att genomföra samma intervjuer i en annan kontext och tolkningen av intervjurens resultat påverkas av vem som utför studien (Bryman 2011, s. 368–369). För att ändå möjliggöra viss överförbarhet bifogas intervjuguiderna i *Bilaga 2*. Syftet med studien är dock inte i huvudsak att generera resultat som kan generaliseras till ett bredare sammanhang, utan snarare att generera kunskap som är applicerbar för studiens specifika kontext.

Av tids- och kostnadsskäl genomfördes intervjuerna via telefon. Telefonintervjuer kan innebära svårighet att genomföra längre intervjuer (Bryman, 2011, s. 432–433). Tre av intervjuerna var mellan 20–40 minuter, alltså relativt korta intervjuer. Endast respondent B hade möjlighet att ställa upp på en timmes intervju. Respondent B har deltagit under hela CORSIA-förhandlingarna och det kan således vara värdefullt för uppsatsens analys att ha ett mer omfattande material från denna intervju. Det hade dock varit önskvärt att genomföra längre intervjuer med samtliga respondenter, då ett lika omfattande material från samtliga intervjuer hade inneburit möjlighet till en mer heltäckande tolkning av samtliga respondenternas verklighetsbeskrivning. Respondenterna uttryckte på förhand önskemål om intervjulängd, men jag kan inte säga med säkerhet att detta önskemål hade lyfts vid personliga intervjuer. Jag bedömer dock att jag fick tillgång till en tillfredsställande mängd material. Med tanke på studiens ramar bedömer jag att en större mängd material hade varit svårhanterligt, medan det självklart hade varit motiverat och önskvärt vid en mer omfattande studie.

Under telefonintervjuer går det inte heller att se respondentens kroppsspråk och avgöra reaktioner på frågorna (Bryman, 2011, s. 432–433). Jag bedömer att det inte påverkade intervjuernas kvalitet i någon betydande utsträckning. Snarare kan det ha bidragit till minskad intervjuareffekt. Jag som intervjuare påverkades inte av

respondenternas reaktioner på frågorna och undvek därmed inte heller att ställa följdfrågor för att de tycktes göra intervjupersonerna osäkra eller obekväma.

Jag har enbart genomfört intervjuer med ett fåtal personer som representerar en viss del av den sociala verklighet som tolkas i studien. Min tolkning av intervjumaterialet utgår därmed från begränsade beskrivningar av studiens fall. Därav är det en nackdel att inte samtliga svenska representanter hade möjlighet att intervjuas. Fler intervjuer hade bidragit med kompletterande perspektiv på förhandlingarna. Då respondenterna är från samma organisation representerar de också den organisationens intressen, och ger enbart sin syn på Sveriges agerande i CORSIA-förhandlingarna. Till viss del balanserades denna syn genom intervjun med respondent A. Som representant för en miljöorganisation har dock även respondent A tydliga intressen i förhandlingarna, vilket innebär att förhandlingarna presenteras utifrån en viss tolkningsram. Samtliga respondenter ger sin subjektiva bild av förhandlingarna och har kunnat välja vilken information de vill delge mig. En begränsning med att inte använda deltagande observationer har således varit att jag har fått förlita mig på respondenternas svar, vilka inte nödvändigtvis ger en sann bild av deras agerande. Detta har jag försökt avhjälpa genom att intervjua flera personer som befinner sig i samma kontext; genom att komplettera intervjuerna med dokumentstudier och söka stöd för respondenternas uttalanden i vetenskaplig litteratur; samt genom transparens i min forskningsprocess. Jag har varit medveten om att respondenternas intervjusvar är färgade av deras bakgrund och försökt beakta respondenternas intressen och förförståelse när jag har tolkat materialet.

Jag är medveten om att mina värderingar och min förförståelse troligen präglar tolkningen av studiens resultat. En annan tolkning hade skett med en annan författare. Genom denna medvetenhet har jag kunnat förhålla mig kritisk till mina egna tolkningar och därav förhoppningsvis genomfört en analys av god kvalitet. För att läsaren ska kunna bedöma kvaliteten på studiens analys har jag eftersträvat tydlighet i vilka respondenter som har framlagt olika ståndpunkter respektive när jag utför min egen tolkning av respondenternas svar. Jag har eftersträvat pålitlighet genom att texten har granskats av handledare, som har haft möjlighet att bedöma giltigheten i de slutsatser som dras utifrån det empiriska materialet.

## Teori och tidigare forskning

Sverige som statlig aktör i ICAO analyseras utifrån hur förhållanden på nationell och internationell nivå inverkar på staters agerande i och utfallet av internationella förhandlingar. Det görs utifrån Robert Putnams (1988) metafor om internationella förhandlingar som ett *two-level game*, som senare utvecklats teoretiskt av Evans, et al. (1993), och utifrån Dana Fishers (2003) *theory of the global environmental system*, hädanefter översatt till teorin om det globala miljösystemet. Teori kopplas till empirisk forskning för att empiriskt styrka analysen av hur nationella och internationella förhållanden påverkar utfallet av internationella förhandlingar om klimatfrågan. För en analys anpassad till Sveriges förutsättningar som statlig aktör i internationella förhandlingar innefattar analysramen också litteratur om mindre staters förväntade möjligheter och begränsningar i internationella förhandlingar. EU som mellanstatlig aktör i internationella förhandlingar utgör en central del av analysen, då Sverige i internationella förhandlingar också verkar som medlemsstat i EU. För denna analys används tidigare forskning om EU:s roll i internationella klimatförhandlingar som analysram.

### Samverkan mellan nationell och internationell nivå

Robert Putnams (1988) metafor över internationella förhandlingar som ett *two-level game* innebär att nationell och internationell politik är tätt sammanflätade och att de två nivåerna påverkar och påverkas av varandra. När beslutsfattare i varje stat utformar sin internationella förhandlingsposition förhåller de sig till nationella intressen från parti- och regeringsrepresentanter, myndighetsrepresentanter och nationella intressegrupper, samtidigt som de försöker minimera oönskade konsekvenser för den internationella utvecklingen. Putnams (1988) och Evans, et al's (1993) utgångspunkt är att hur beslutsfattare eller chefsförhandlare i varje stat agerar utifrån sina mål och intressen avgör hur nationell och internationell dynamik samverkar i internationella förhandlingar. Detta perspektiv, där beslutsfattarna och förhandlarna i varje stat är de centrala aktörerna, används till viss del i denna studies analys. För att analysera Sveriges roll i CORSIA-förhandlingarna vill jag dock ha ett bredare fokus på samverkan mellan nationella och internationella förhållanden. Det ger en mer heltäckande analys utifrån att mitt empiriska material begränsar det

tillträde jag haft till de svenska förhandlarnas agerande i förhandlingarna, samt utifrån att jag inte haft tillträde till hur andra staters beslutsfattare och förhandlare har agerat. Evans (1993) menar själv att andra forskare bör utmana antagandet om att regeringsföreträdare och beslutsfattare är den faktor som länkar samman internationell och nationell politik, och frågar sig om det:

”är möjligt att integrera internationell och nationell dynamik mer direkt och sparsamt, utan att dyka ner i de strategier som antas av beslutsfattare när de eftersträvar mål som har utvecklats från deras egna politiska historier, strukturella positioner och ideologiska visioner.” (Evans 1993, s. 428, min översättning)

I denna studie eftersträvar jag att göra en sådan mer direkt analys. Putnams (1988) och Evans, et al's (1993) teoretiska utgångspunkter används därmed som avstamp för en bredare analys och för att möjliggöra fokus på hur förhållanden på nationell och internationell nivå påverkar utfallet av internationella förhandlingar.

För en mer heltäckande analysram, samt för att länka förhållandet mellan den nationella och den internationella nivån till styrning av globala miljöfrågor, använder jag Dana Fishers teori om det globala miljösystemet (Fisher, 2003). Även Fisher (2003) utgår från att utformningen av internationell miljöpolitik beror på hur den nationella utvecklingen i enskilda stater påverkar staternas positioner i internationella klimatförhandlingar. Fisher (2003) fokuserar på relationen mellan nationella och internationella aktörer i utformningen av nationell och internationell politik. Utvecklingen av det globala miljösystemet behöver ses i ljuset av de roller som i varje nation innehas av staten, marknaden, civilsamhället och forskarsamhället. De nationella aktörerna är i olika utsträckning i varje stat involverade i den nationella miljödebatten och i att utveckla statens miljöpolitik. Under de förhandlingar som föregick utvecklingen av Kyotoprotokollet, med bakgrund av vilket Fisher utvecklar sina teoretiska utgångspunkter, påverkade inbördes förhållanden mellan dessa nationella aktörer staternas position i de internationella förhandlingarna. Den nationella politiken har i sin tur internationella implikationer, och vad som händer i varje stat som svar på internationella politiska frågor är viktigt för den internationella utvecklingen. Det räcker inte att enbart studera förutsättningarna i varje enskild stat. Varje nation är del av ett globalt system, vilket behöver beaktas för att kunna förstå politiska utfall på internationell nivå. Ländernas position i internationella klimatförhandlingar påverkas av varje nations position i det globala systemet, såväl som av nationernas interaktion med varandra och med internationella organisationer.

Enligt Putnam (1988) begränsar nationella intressen i varje stat möjliga internationella avtal. En möjlig internationell överenskommelse måste falla inom varje stats bedömning av vad som är ett godtagbart avtal utifrån deras nationella intressen. Det innebär att Sverige i internationella förhandlingar inte minst påverkas av ekonomiskt och politiskt betydelsefulla aktörers agerande, vars nationella

intressen avgör deras inställning till internationella avtal. Sedan de internationella klimatförhandlingarna i FN:s regi påbörjades inom ramen för UNFCCC har stora ekonomier och utsläppare i större utsträckning än mindre stater styrts av begränsande inhemska faktorer (Christoff, 2010). Kina och USA innehar viktiga roller i internationella klimatförhandlingar som de två länder i världen som bidrar med högst utsläpp av växthusgaser och som därmed är viktiga parter för att ett globalt klimatavtal ska få effekt (Christoff, 2010). Båda länderna innehar betydande politisk och ekonomisk makt och har framträdande internationella intressen (Christoff, 2010). I FN:s klimatförhandlingar har både Kina och USA begränsats av inhemska sociala och politiska institutioner och förhållanden. Båda staterna har samtidigt setts som vetoröster för internationella klimatavtal, vars medgivande krävs för att sluta ett avtal (Christoff, 2010; Bäckstrand & Elgström, 2013). Därav har dessa staters agerande stor betydelse i internationella förhandlingar.

Sverige är varken en stor utsläppare eller en internationellt betydelsefull ekonomisk och/eller politisk aktör, och kan kategoriseras som en mindre stat i internationella förhandlingar. Mindre stater har ofta begränsade resurser att lägga på internationella förhandlingar (Panke, 2012a). Vidare har stater med mer ekonomiska resurser och stor befolkning vanligen större möjlighet att påverka utrikespolitik och kan i högre utsträckning välja vilken nationell politik de vill driva (Vital, 2006). Mindre stater kan genom att prioritera sina resurser ändå utöva inflytande i internationella förhandlingar och påverka förhandlingsutfallet. De kan exempelvis försöka omstrukturera inramningen av debatten, använda expertis, använda moraliska eller normativa argument för en viss lösning (Panke, 2012a) eller bygga koalitioner med andra stater (Deitelhoff & Wallbott, 2012). Den koalition eller allians som Sverige främst kan sägas verka genom i CORSIA-förhandlingarna är det europeiska samarbetet genom EU. Därför bedöms Sveriges agerande inte kunna förstås utan att också förstå EU:s roll i förhandlingarna. EU som internationell aktör behandlas i denna studie inom ramen för tidigare forskning om EU som internationell aktör i internationella klimatförhandlingar, vilket utgör den avslutande delen av teoriavsnittet.

## EU som internationell aktör i FN:s klimatförhandlingar och i ICAO

Som medlemsstat i EU påverkas Sverige av EU:s agerande i internationella förhandlingar. EU eftersträvar att agera med en gemensam röst i internationella förhandlingar (Elgström, 2007) och unionen har de senaste årtiondena fått ökad relevans för sina medlemsstater i internationella institutioner (Jørgensen, Oberthür & Shahin, 2011). Mindre medlemsstater som Sverige möter vanligen strukturella

nackdelar vad gäller att utöva inflytande över EU-politik (Panke, 2012b). Det innefattar begränsade resurser, brist på politisk och ekonomisk makt, samt begränsade möjligheter att utöva inflytande genom att övertala andra medlemsstater och EU-aktörer (Panke, 2012b). Det innebär inte att mindre stater saknar möjlighet att påverka EU-politiken. Enligt Panke (2012b) är aktivt deltagande i förhandlingarna en förutsättning, då inaktivitet innebär att det är svårt att föra fram sina intressen. För mindre stater handlar det därmed om att prioritera sina resurser till frågor av vikt för staten i fråga (Panke, 2012b; Thorhallsson, 2006).

EU eftersträvar en ledarroll inom internationell klimatpolitik (Parker, Karlsson & Hjarpe, 2014) och deras potentiella ledarroll under FN:s klimatförhandlingar har varit föremål för flera studier. I flera sådana studier är författarna eniga om att EU:s ledarskapsambitioner mötte en brytpunkt efter FN:s klimattoppmöte i Köpenhamn 2009. EU ansågs där ha misslyckats i sina ambitioner att utöva ledarskap, delvis på grund av att de antog en oflexibel förhandlingsposition och höll fast vid sina preferenser för ett bindande avtal med tydliga mål och tidplaner trots att det var tydligt att detta inte skulle accepteras av medlemsstater som USA, Kina och Indien (Groen, Niemann & Oberthür, 2012). I efterföljande förhandlingar har EU lyckats bättre i sina ambitioner att påverka förhandlingarna (Groen, Niemann & Oberthür, 2012; Parker & Karlsson, 2016), framför allt vad gäller agendasättande (Parker & Karlsson, 2016). EU har antagit en mer pragmatisk och flexibel förhandlingsposition som möjliggjort kompromisser (Bäckstrand & Elgström, 2013; Groen, Niemann & Oberthür, 2012; Parker & Karlsson, 2016) och därigenom ökat möjligheterna till ett avtal som kan accepteras av parter som Kina, Indien och USA (Parker & Karlsson, 2016). Efter Köpenhamn tycks EU ha anpassat sig till en situation där de inte har tillräcklig strukturell makt för att driva motsatta mål jämfört med Kina och USA (Parker & Karlsson, 2016). EU tycks ha varit mer framgångsrika i att utöva inflytande när de har antagit en mindre ambitiös förhandlingsposition och istället fokuserat på att nå fram till en möjlig gemensam lösning (se ex. Groen, Niemann & Oberthür, 2012; Bäckstrand & Elgström, 2013; Dee, 2013). Enligt Groen, Niemann och Oberthür (2012) illustrerar detta ett framträdande dilemma för EU:s strävan efter internationellt klimatledarskap, nämligen den

“potentiellt omöjliga uppgiften att få ambition att gå i linje med den politiska verkligheten.” (Groen, Niemann & Oberthür, 2012, s. 187, min översättning)

EU har de senaste decennierna eftersträvat att utöva ledarskap även i ICAO och driva på för ett internationellt styrmedel som begränsar växthusgasutsläppen från internationellt flyg (Lindenthal, 2014). EU-kommissionen har dock endast observatörsstatus i ICAO och är därför begränsade till att utöva direkt inflytande genom sina medlemsstater (Staniland, 2012). Dessutom har EU:s möjligheter att utöva ledarskap i ICAO varit begränsade av ett motstånd till reglering av det internationella flygets utsläpp från ett antal av ICAO:s medlemsstater, främst USA,

Kina, Ryssland och Indien (Lindenthal, 2014). Som svar på den långsamma policyutvecklingen på internationell nivå tog EU initiativet att inkludera internationellt flyg i EU ETS (Lindenthal, 2014; Preston, Lee & Hooper, 2012). På så vis kunde EU utnyttja sitt marknadsinflytande till att påverka andra aktörer i ICAO (Birchfield, 2015).

Inkluderingen av internationellt flyg i EU ETS stötte på hårt motstånd. Regeringar utanför EU ansåg att EU:s agerande var ett övertramp. Detta då EU försökte införa miljöregleringar utanför unionens gränser, för att EU:s initiativ ansågs inkräkta på ICAO:s mandat att utveckla styrmedel för klimatpåverkan från internationellt flyg, samt för att det bröt mot Chicagokonventionen genom att inkräkta på andra staters kontroll över sitt eget luftrum (Staniland, 2012). Beslutet ledde till hot om handelssanktioner från bland annat USA, Ryssland och Kina (Lindenthal, 2014). När ICAO gav löfte om att utforma ett internationellt system som efterliknade EU ETS pausade EU inkluderingen av internationellt flyg i EU ETS för att ge ICAO möjlighet att utveckla ett internationellt styrmedel (Birchfield, 2015). Birchfield (2015) menar att utvecklingen av ett GMBM troligen inte hade påbörjats utan EU:s initiativ att unilateralt införa styrmedel för att minska utsläppen från internationellt flyg. Det finns dock olika perspektiv på om intentionen med initiativet var att säkerställa ett effektivt styrmedel för utsläppsminskningar, eller om det huvudsakliga syftet var att ge incitament till internationell styrmedelsutveckling inom en annan organisation, det vill säga ICAO (Birchfield, 2015).

## Sammanfattning: Teoretiska utgångspunkter

Synen på internationella förhandlingar som ett *two-level game* och teorin om det globala miljösystemet möjliggör en analys av nationella intressen som påverkar Sveriges förhandlingsposition i CORSIA-förhandlingarna, med utgångspunkt i hur förhandlingspositionen påverkas av den nationella politiken samt av olika nationella aktörer och inbördes förhållanden mellan dem. I analysen kommer inte sådana förhållanden utforskas i detalj, utan främst i vilken utsträckning Sveriges förhandlingsposition utformas med stöd av nationella aktörer och vad det i sin tur har för implikationer för Sveriges agerande i de internationella förhandlingarna.

I analysen antas ICAO och CORSIA-förhandlingarna utgöra en del av det globala miljösystemet. Sveriges position i denna del av det globala miljösystemet väntas utgöras av de möjligheter och begränsningar som det innebär att vara en mindre stat i internationella sammanhang. Det innebär troligen att de möter strukturella nackdelar i form av begränsade resurser, begränsat internationellt inflytande och begränsade möjligheter att använda förhandlingsstrategier framgångsrikt. Sveriges position i det globala miljösystemet bestäms också av deras medlemskap i den europeiska gemenskapen och relationen till EU som internationell

aktör. EU:s roll i CORSIA-förhandlingarna analyseras utifrån hur deras försök att utöva klimatmässigt ledarskap påverkas av den internationella kontexten och interaktionen med andra stater, i vilket internationellt inflytelserika staters agerande ingår, som USA och Kina. Analysen innefattar också EU:s prestation i CORSIA-förhandlingarna i förhållande till utvecklingen av deras förhandlingsstrategier i FN:s klimatförhandlingar. EU:s roll innefattar också en diskussion om EU ETS som potentiellt förhandlingsverktyg, utifrån att EU ETS ökade EU:s inflytande i ICAO men också påverkade relationen med andra stater negativt i och med motståndet från bland annat USA, Kina och Ryssland.

Utifrån antagandet att CORSIA-förhandlingarna är ett *two-level game* bör de internationella förutsättningarna utgöras av att de svenska förhandlarna förhåller sig såväl till nationella intressen som till andra parter vid förhandlingsbordet, samt att de påverkas av andra staters nationella intressen genom att ett internationellt avtal måste falla inom varje stats bedömning av vad som är ett acceptabelt avtal. Framför allt internationellt inflytelserika stater har troligen större möjlighet att villkora ett internationellt avtal. Både Sveriges och andra staters agerande antas därmed påverkas av deras roll i det globala miljösystemet. Analysen av den internationella nivån innefattar också hur ICAO som internationell organisation påverkar staters agerande. Detta utifrån antagandet att staternas interaktion med de internationella organisationer inom vilka de internationella förhandlingarna äger rum spelar roll för staternas positioner i det globala miljösystemet.



## Resultat och analys

Under rubriken *Den svenska förhandlingspositionen* behandlas hur Sveriges förhandlingsposition påverkas av nationella politiska intressen samt av nationella aktörer och intressegrupper. Hur Sverige påverkas av EU som internationell aktör behandlas under rubriken *Det europeiska samarbetet*. Sveriges och EU:s agerande på internationell nivå i ICAO behandlas under rubriken *Sverige och EU i ICAO*.

### Sveriges förhandlingsposition

I CORSIA-förhandlingarna representeras Sverige av Transportstyrelsen, en statlig myndighet under Näringsdepartementet som enligt 1 kap. 4 § i förordningen med instruktion för Transportstyrelsen (SFS, 2008:1300) ska "*biträda regeringen med beredningen av ärenden i det internationella samarbetet inom ICAO*". Transportstyrelsens myndighetsuppdrag utgår från de transportpolitiska målen, vilket innebär att förhandlingspositionen utgår från hänsyn till dessa:

” [...] i vår instruktion har vi att vi ska värna och verka för uppfyllandet av samtliga transportpolitiska mål. Det är en skillnad från exempelvis Miljödepartementets och Naturvårdsverkets uppdrag. De har bara miljömålen att värna i sitt arbete, medan vi också måste värna exempelvis våra svenska flygbolags intressen.” (cit. respondent B)

Sveriges förhandlingsposition påverkas därmed av de statliga aktörer som representerar Sverige. I det nationella politikområde som har styrt den svenska förhandlingspositionen har det ingått att väga in marknadens intressen. Enligt Fisher (2003) påverkar olika inhemska aktörer statens nationella position i internationella miljöförhandlingar och det nationella mottagandet av en internationell överenskommelse. I CORSIA-förhandlingarna tycks det som att marknaden, i form av flygbolagen, har varit en nationell aktör vars roll har påverkats av Sveriges representation i förhandlingarna. De svenska förhandlarna har haft intresse av och även varit ålagda att väga in marknadsintressen i förhandlingspositionen.

Förhållandet mellan statliga aktörer och marknadsaktörer hänger därmed samman med Sveriges representation i CORSIA-förhandlingarna. Som respondent B

nämner utgår Miljö- och energidepartementets och Naturvårdsverkets uppdrag från riksdagens fastställda generationsmål för miljöarbetet och de 16 miljökvalitetsmålen (Naturvårdsverket, 2018a; Regeringskansliet, u.å.). Om Miljö- och energidepartementet eller Naturvårdsverket hade representerat Sverige i CORSIA-förhandlingarna hade det inneburit att förhandlingspositionen istället hade utgått från Sveriges klimat- och miljöpolitik. Sådan representation hade troligen påverkat den svenska förhandlingspositionen genom andra politiska prioriteringar, vilket i sin tur kunde ha påverkat Sveriges agerande internationellt. Även om det huvudsakliga skälet till att Transportstyrelsen företrätt regeringen i CORSIA-förhandlingarna troligen är att det ingår i deras instruktion att biträda regeringen med ärenden i ICAO är det möjligt att det också ansetts önskvärt med en förhandlingsposition som tar hänsyn till flygindustrin som nationell aktör. Styrmedlet påverkar de svenska flygbolagens verksamhet och flyget ses i sin tur som ett viktigt nationellt ekonomiskt intresse med betydelse för Sveriges ekonomi och konkurrenskraft, enligt regeringens flygstrategi (Näringsdepartementet, 2017). Således kan valet av förhandlingsrepresentation ha gjorts delvis med utgångspunkt i Sveriges nationella politiska målsättningar. Beaktande av flygbolagens intressen kan också ha förenklat framtagandet av en nationell förhandlingsposition som inte riskerar att stöta på motstånd från industrin. Enligt Panke (2012a) kan kontakter med bland annat industriaktörer ge information om exempelvis risker och möjligheter med olika policyalternativ, vilket är kunskap som kan användas i utformningen av strategier.

Transportstyrelsen är inte ensamma ansvariga för den svenska förhandlingspositionen. Deras förslag på förhandlingsinstruktion skickas för beredning till Näringsdepartementet, som skickar instruktionen vidare till Miljö- och energidepartementet och Finansdepartementet, samt i vissa fall till Utrikesdepartementet (respondent B och C). När det bedöms lämpligt kan departementen skicka instruktionen för översyn till berörda myndigheter. Miljö- och energidepartementet kan exempelvis skicka förslaget till Naturvårdsverket och Energimyndigheten (respondent B). Transportstyrelsen sammanställer de synpunkter som inkommer från departement och myndigheter och formulerar en färdig instruktion (respondent B). På så vis sker en sammanvägning av de intresseområden som departementen och berörda myndigheter representerar. På detta sätt förhåller sig Sveriges förhandlare till nationella regerings- och myndighetsrepresentanter. Därmed sker en nationell koordinering som innebär att även Sveriges miljö- och klimatpolitik vägs in i förhandlingspositionen, även om det är transportpolitiken som avgör den slutliga intresseavvägningen. Således påverkas Sveriges förhandlingsposition av nationella intressen och prioriteringar samt av den intressesammanvägning som sker utifrån Transportstyrelsens myndighetsuppdrag. Förhandlarnas politiska uppdrag påverkar den nationella intressesammanvägningen, vilket utifrån Putnams (1988) och Evans, et al's (1993) syn på förhandlarnas betydelse i internationella förhandlingar kan påverka Sveriges agerande

internationellt. En förhandlingsposition där andra nationella intressen haft företräde – såsom miljö- och klimatpolitiken – hade troligen påverkat förhandlarnas agerande.

## Europeisk samverkan

I internationella förhandlingar påverkas Sverige av medlemskapet i EU. EU ingår dels som aktör i den del av det globala miljösystemet som utgörs av CORSIA-förhandlingarna genom sin roll som observatör i förhandlingarna, men framför allt som koordinerande aktör för unionens medlemsstater. Sveriges förhandlingsinstruktion tas vidare till EU där en gemensam europeisk förhandlingsposition tas fram. Respondent B menar att det europeiska samarbetet ger Sverige som litet land mer tyngd i förhandlingarna. Då Sverige i ICAO är en stat med begränsad internationell betydelse och med en internationellt sett relativt liten flygindustri gynnar det troligen deras förhandlingsinflytande att ingå i ett mellanstatligt samarbete med större internationell tyngd. I en studie av Nederländernas prestation i internationella förhandlingar menar Kanie (2003) att Nederländerna fått större förhandlingsmakt när de förhandlar som en del av EU än när de förhandlar ensamma, och det kan antas att det gäller även Sverige. Som mindre stat kan Sverige öka sin kollektiva tyngd genom koalitionsbyggande (Panke, 2012a). EU-samarbetet har också inneburit att Sverige har kunnat använda sig av europeisk expertis om marknadsbaserade styrmedel (respondent B). Det kan vara en fördel vad gäller kapacitetsbyggande i förhandlingarna, då mindre stater i och med begränsade resurser kan ha svårt att tillgodose all nödvändig expertis på egen hand (Deitelhoff & Wallbott, 2012).

Respondent B menar att Sverige har en framträdande position i diskussionerna om framtagandet av den europeiska positionen genom att de är engagerade och drivna. Hög aktivitet är enligt Panke (2012b) en förutsättning för att mindre stater ska kunna utöva inflytande i EU-förhandlingar, en förutsättning som enligt respondent B gäller i CORSIA-diskussionerna. Då jag inte har närmare vetskap om hur Sverige har agerat i diskussionerna på EU-nivå kan jag inte dra några slutsatser om deras inflytande, men utifrån respondenternas redogörelse för Sveriges agerande i EU bör Sverige ha möjlighet att vara relevanta och utöva inflytande i diskussionerna. Sverige har enligt respondenterna ofta velat driva en mer ambitiös internationell linje ur klimat- och miljöperspektiv än andra medlemsstater i EU, men fått kompromissa med vissa ståndpunkter. I de internationella förhandlingarna behöver Sverige förhålla sig till den europeiska förhandlingspositionen:

“[...] vi är bundna vid den europeiska positionen i de frågor där EU har mandat att reglera frågan, vilket de har när det handlar om flygets klimatpåverkan, eftersom vi har EU ETS.” (cit. respondent B)

Sveriges förhandlingsposition internationellt påverkas därmed av att de i ett första steg behöver förhandla på europeisk nivå. EU:s ambition att tala med en gemensam röst internationellt innebär att 28 medlemsländer behöver enas bakom en gemensam ståndpunkt (Elgström, 2007), vilket begränsar Sveriges möjligheter att agera som suverän stat i förhandlingarna. Därmed ger det europeiska samarbetet tyngd i förhandlingarna, men sätter samtidigt ramar för Sveriges agerande internationellt.

Europeisk koordinering sker även genom ECAC, en europeisk luftfartsorganisation där 44 europeiska länder ingår. ECAC fungerar inför större förhandlingar i ICAO som beredningsorgan där medlemsstaterna enas kring en gemensam inriktning. Respondent D menar att samarbetet mellan EU och ECAC har bidragit till Europas prestation i CORSIA-förhandlingarna. Samarbetet i ECAC kan utifrån detta perspektiv bidra till de europeiska ländernas inflytande i CORSIA-förhandlingarna, då en större koalition kan föra en gemensam talan. Samtidigt innebär det att fler staters nationella intressen behöver sammanvägas. Även ECAC är således en internationell aktör som påverkar och sätter ramar för Sveriges agerande i förhandlingarna. Då ECAC liksom ICAO är en luftfartsorganisation innebär samarbetet mellan ECAC och EU troligen också att flygindustrins intressen präglar även den europeiska positionen. Liksom på den nationella nivån kan det innebära att det blir enklare för de europeiska länderna att samlas kring en gemensam position som också accepteras av marknadsaktörer.

Det europeiska samarbetet inom EU och ECAC innebär sammantaget att det inte är enbart nationella intressen som påverkar Sveriges agerande internationellt. De svenska förhandlingarna behöver också förhålla sig till gemensamma europeiska intressen. EU och ECAC kan sägas vara internationella organisationer som Sverige förhåller sig till som en slags mellannivå mellan nationell politik och de internationella förhandlingarna i ICAO. Sverige driver sina nationella intressen inom EU, samtidigt som Sverige behöver förhålla sig till den europeiska positionen i de internationella förhandlingarna. Således kan EU och ECAC sägas vara sådana internationella aktörer som enligt Fisher (2003) påverkar Sverige i de internationella förhandlingarna och därmed också Sveriges position i det globala miljösystemet. Med internationella aktörer tycks Fisher visserligen i första hand avse de internationella organisationer inom vilken de internationella förhandlingarna sker, men även EU kan sägas vara en global – eller en regional, om man så vill – aktör som påverkar Sveriges agerande internationellt.

## CORSIA och EU ETS

EU ETS innefattar i skrivande stund endast flygningar inom European Economic Area (EEA)<sup>1</sup> (Naturvårdsverket, 2018b), men ett eventuellt stoppdatum för undantaget från internationellt flyg i EU ETS är en fråga som diskuteras. 2017 fattade EU beslut om att undantaget ska fortsätta gälla, med en översyn innan 2024 för att se över behovet av ytterligare justeringar av EU ETS-regelverket med anledning av att CORSIA träder i kraft (Transportstyrelsen, u.å.). Utan nya förändringar skulle det innebära att EU ETS skulle återgå till att omfatta internationellt flyg från år 2024 (Europeiska Kommissionen, u.å.). Då initiativet att inkludera internationellt flyg i EU ETS bidrog till att förhandlingarna om ett GMBM påbörjades (se ex. Birchfield, 2015) kan ett stoppdatum för undantaget vara ett sätt för EU att sätta press på de internationella förhandlingarna. Det skulle i teorin innebära möjlighet att verka för ett mer ambitiöst internationellt styrmedel, med hotet att EU annars återgår till EU ETS för internationellt flyg. Enligt respondent D har det funnits möjlighet att gå vidare med EU ETS för internationellt flyg om CORSIA utvecklas till ett system som inte ger några klimateffekter eller möjlighet att skärpa kraven över tid.

Respondent B menar att ett återinförande av EU ETS för internationellt flyg har en tilltalande miljömässig ambition, men att det inte är ett förhandlingsmässigt realistiskt alternativ:

“Om du skulle fråga Miljö- och energidepartementet exempelvis, skulle de säga att vi ska ha både EU ETS och CORSIA. Vi ska reglera flyget så mycket vi kan, de måste också vara med och bidra både mot de europeiska målen och mot Parisavtalets mål. Och det har jag ingenting emot heller, men jag som har suttit med vid förhandlingarna vet att det inte kommer att fungera att gå tillbaka till EU ETS ‘full scope’.” (cit. respondent B)

Således tycks det till viss del finnas olika intressen inom den svenska administrationen, men Sveriges förhandlare har antagit en förhandlingsposition med hänsyn till de internationella förutsättningarna. EU:s och ECAC:s medlemsstater har uttryckt sitt stöd för CORSIA, och en förutsättning för att förhandla fram ett internationellt styrmedel inom ICAO var att det skulle ersätta EU ETS (respondent B). Ett återinförande av internationellt flyg i EU ETS skulle därmed bidra till stora protester från tredjepartsländer:

---

<sup>1</sup> Innefattar EU:s medlemsstater, Island, Liechtenstein och Norge. Källa: <https://www.efta.int/eea/eea-agreement> [2018-11-14].

“[...] många länder, med USA och flera Mellanöstern-länder, har sagt att de inte kommer att delta i EU ETS när CORSIA finns, då det är sagt att det bara ska finnas ett styrmedel för det internationella flygets klimatpåverkan. Så om vi skulle införa ‘full scope’ på EU ETS igen så kommer det bli handelskrig. Det kommer inte gå att genomföra, det är min uppfattning. Det är så pass förkastat av alla tredjepartsländer att de inte kommer att leva upp till det.” (cit. respondent B).

Ett slutdatum för undantaget är utifrån detta perspektiv inte ett förhandlingsmässigt realistiskt alternativ, då det skulle innebära för stora negativa konsekvenser för den internationella utvecklingen.

För att återknyta till Birchfields (2015) diskussion om EU:s intention med att inkludera internationellt flyg i EU ETS tycks incitamentet huvudsakligen ha varit att möjliggöra för framtagandet av ett internationellt styrmedel i ICAO, snarare än att säkerställa ett miljöeffektivt internationellt styrmedel. Det finns dock till viss del olika syn på denna fråga inom EU-administrationen. Den gröna gruppen i EU-parlamentet har varit av åsikten att det snarare handlar om att säkerställa ett effektivt styrmedel ur miljösynpunkt. De skulle hellre se en återgång till EU ETS för internationellt flyg, delvis för att sätta press på ICAO (Dalunde, 2017). Den huvudsakliga inställningen hos de som deltar i CORSIA-förhandlingarna, samt hos andra delar av EU-kommissionen och parlamentet, tycks istället vara att det viktiga är att säkerställa ett internationellt styrmedel inom ICAO. Därmed beror inställningen till EU ETS som ett möjligt förhandlingsverktyg också på olika intressen på EU-nivå. Avvägningen i de internationella förhandlingarna tycks dock ha gjorts med avsikt att möjliggöra fortsatta samtal om ett internationellt styrmedel inom ICAO. Det kan tolkas som att de svenska och europeiska förhandlarna har agerat utifrån en önskan att undvika negativa konsekvenser för den internationella utvecklingen, vilket enligt Putnam (1988) är en del av nationella förhandlares agerande på den internationella nivån. På grund av potentiellt höga internationella kostnader har de europeiska förhandlarna antagit en försiktig inställning till att använda EU ETS som förhandlingsverktyg.

Transportstyrelsen har också haft stöd nationellt för förhandlingspositionen om EU ETS. Regeringens ståndpunkt är att flyg utanför EEA fortsatt bör undantas EU ETS för att:

“respektera den internationella överenskommelsen i ICAO.” (Miljödepartementet, 2017, s. 2)

Enligt Transportstyrelsen behöver det även beaktas hur den europeiska marknaden respektive företag verksamma på den svenska marknaden skulle påverkas av dubbla regleringssystem – det vill säga, om EU ETS och CORSIA gäller parallellt – samt de samhällsekonomiska konsekvenserna i Sverige av dubbla regleringssystem

(Transportstyrelsen, 2017). Inställningen till EU ETS som förhandlingsverktyg präglas således även av att hänsyn behöver tas till den svenska och europeiska flygmarknaden. Det nationella stödet för ett fortsatt undantag för internationellt flyg i EU ETS grundar sig troligen i både intressen för den svenska och europeiska flygmarknaden samt en bedömning av att ett fortsatt undantag gynnar möjligheten att utveckla ett internationellt styrmedel i ICAO. Därmed påverkar flygindustrin som nationellt intresse och som nationell aktör positionen om EU ETS. Samtidigt har den nationella positionen påverkats av förhandlingarna på internationell nivå. Utvecklingen av de internationella förhandlingarna har återspeglats i den nationella positionen och inneburit att det utifrån de svenska förhandlarnas perspektiv inte är möjligt att utgå från den högre miljömässiga ambition som det skulle innebära att reglera flyget genom dubbla styrmedel. Detta utgör ett exempel på hur nationell och internationell politik har samverkat i att utforma Sveriges inställning till EU ETS som ett verktyg i de internationella förhandlingarna – med andra ord, ett sätt som den nationella och den internationella nivån hänger samman och påverkar varandra. Liksom Evans (1993) uttrycker det har internationella och inhemska faktorer gemensamt och samtidigt påverkat utfallet (Evans, 1993, s. 397). För att komma framåt i den internationella processen ses ett fortsatt undantag som ett sätt att vara en konstruktiv förhandlingspart, och samtidigt innebär ett fortsatt undantag att en situation med dubbla regleringssystem undviks. Det är därmed svårt att se att en återgång till EU ETS för internationellt flyg skulle användas som ett förhandlingsverktyg i ICAO.

## Sverige och EU i ICAO

I följande avsnitt behandlas Sveriges position i ICAO, de europeiska ländernas agerande i de internationella förhandlingarna, flygindustrin som nationell och internationell aktör samt Sveriges och Europas möjligheter att skärpa CORSIA:s utsläppsmål.

### Sverige i ICAO

ICAO:s generalförsamling består av samtliga 192 medlemsstater och beslutar på möten vart tredje år inriktningen för ICAO:s verksamhet under den kommande treårsperioden. ICAO:s råd, bestående av 36 medlemsstater, har i uppdrag att genomföra generalförsamlingens anvisningar samt att kontinuerligt peka ut riktningen för ICAO:s arbete (ICAO, u.å.). De nordiska länderna har roterande medlemskap i rådet genom samarbetet NORDICAO, en nordisk delegation till ICAO där Sverige, Norge, Finland, Danmark, Island samt Estland och Lettland ingår

(NORDICAO, u.å.). Sverige har en representant i ICAO:s råd åren 2016–2019. Det roterande rådsmedlemskapet inom NORDICAO innebär att Sveriges rådsrepresentant företräder samtliga nordiska länder och att Sverige på sätt och vis har en permanent väg in till rådet (respondent B). Det är i ICAO:s råd som det övergripande politiska arbetet med CORSIA främst genomförs. Sverige har således haft möjlighet att utöva inflytande i förhandlingarna genom att vara representerade i rådet. De har även kunnat påverka det tekniska arbetet genom att vara representerade i Committee on Aviation and Environmental Protection (CAEP), vilket är ICAO:s miljökommitté. Genom representation i rådet och i CAEP kan Sverige sägas använda de begränsade resurser som mindre stater ofta har i internationella förhandlingar på ett effektivt sätt. Genom representationen i CAEP kan de använda expertis i förhandlingarna, vilket Panke (2012a) menar är en möjlig strategi för mindre stater i internationella förhandlingar. Då jag inte haft möjlighet att intervjua Sverige rådsmedlem är det dock svårt att avgöra hur Sverige har agerat i rådet och därmed i vilken utsträckning medlemskapet har inneburit inflytande över det politiska arbetet. Det gör det i sin tur svårt att analysera hur det har påverkat Sveriges roll i de internationella förhandlingarna utifrån förhållandet mellan nationell och internationell politik. Därmed kan jag inte analysera Sveriges agerande med utgångspunkt i deras representation i rådet, men vill nämna att Sveriges position i rådet och i CAEP kan påverka deras internationella agerande.

## **Den europeiska förhandlingspositionen**

I ICAO behöver Sveriges förhandlare möjliggöra konstruktiv dialog med övriga medlemsstater:

“[...] det svåra när du ska förhandla med 191 andra länder är att om du kommer in och lägger fram extrema åsikter eller positioner i början, då kan de vända sig om och förhandla sinsemellan i stället. Vill man vara med och påverka så måste man komma med fungerande kompromissförslag och försöka att stegvis driva frågorna i den riktning vi vill se.” (cit. respondent B)

Det kan tolkas som att förutsättningarna på internationell nivå, där Sveriges förhandlingsposition kan anses som alltför avvikande i förhållande till andra staters positioner, sätter gränser för den position som är möjlig för Sverige att driva. Sveriges förhandlingsposition skulle annars avvika från de gränser för ett avtal som andra länder kan acceptera, där Putnam (1988) menar att ett kriterium för att sluta ett avtal på internationell nivå är att det faller inom de gränser för ett förhandlingsutfall som är möjligt för samtliga staters förhandlare att få godtaget nationellt. Sverige begränsas också av att de jämfört med stater med större ekonomisk kapacitet kan ha svårt att på ett trovärdigt sätt hota med att inte delta i ett internationellt samarbete



utan istället agera unilateralt (Panke, 2012a). Förhandlingarna hade då helt enkelt kunnat fortgå utan Sverige som förhandlingspart. Det är visserligen en förutsättning som till viss del kunnat kringgås genom att Sverige ingår i det europeiska samarbetet, där EU ETS har kunnat fungera som ett trovärdigt hot som satt agendan för de internationella förhandlingarna. Som diskuterades i föregående avsnitt har EU ETS dock på grund av faktorer på nationell och internationell nivå inte varit ett verktyg som kan användas i det läge där förhandlingarna nu befinner sig. Sveriges möjligheter att påverka bygger därmed istället på kompromissvilja, där förhandlingspositionen behöver anpassas för att ett internationellt avtal ska falla inom ramen för andra staters bedömning av ett acceptabelt avtal utifrån deras nationella intressen.

Respondent D menar att de europeiska länderna behöver kompromissa med länder som överhuvudtaget inte ser ett internationellt styrmedel som önskvärt. Det indikerar tydligt skilda preferenser mellan medlemsstaterna, vilket de europeiska länderna tycks ha försökt navigera genom att agera diplomatiskt och kompromissorienterat. Dee (2013) menar att EU har begränsad möjlighet att få andra länder att höja sina ambitioner i enlighet med EU:s preferenser när dessa tydligt skiljer sig från andra förhandlingsparters preferenser. Om EU istället antar en relativt progressiv förhandlingsposition men med visst svängrum som möjliggör överenskommelser presterar de bättre. EU:s förhandlingsprestation kan därmed, enligt Dee (2013), beskrivas utifrån deras möjligheter att genom pragmatism och diplomatisk kapacitet finna gemensamma vägar framåt, snarare än i termer av EU som utövare av normativt ledarskap. Det innebär att hur EU navigerar det internationella politiska landskapet är avgörande för deras prestation, vilket tycks vara en möjlig förklaring av deras prestation även i CORSIA-förhandlingarna.

Respondent D menar även att nyckelländernas deltagande är viktigt. Det gäller framför allt USA och Kina och att dessa två stater kommer överens om ett internationellt styrmedel. Liksom i FN:s klimatförhandlingar har USA:s och Kinas nationella och internationella intressen stor betydelse för andra staters agerande och för möjligheten att sluta ett avtal. Utifrån rådande internationella politiska förutsättningar kan det vara svårt för Sverige och EU att driva en mer ambitiös förhandlingsposition, medan en mindre ambitiös position kan innebära en möjlighet att påverka utfallet av CORSIA-förhandlingarna. Den nationella politiken i USA, Kina och även i andra stater med betydande intressen i ICAO har påverkat dessa staters positioner i det globala miljösystemet. Sådana länders inställning till ett internationellt avtal skiljer sig från exempelvis Sveriges, beroende på vad som karakteriserar deras nationella politiska prioriteringar. I Fishers (2003) ord beror dessa staters inställning till ett internationellt avtal på statens position i det globala systemet utifrån ekonomiska, politiska och miljömässiga karaktärsdrag. USA:s position som politisk och ekonomisk ledare innebar exempelvis att de hade möjlighet att dra sig ur den globala klimatregimen under Kyotoprotokollet (Fisher, 2003). Putnam (1988) menar i sin tur att mindre stater med öppna ekonomier och större

beroende av sin omvärld – en kategori som Sverige tillhör – troligen i högre utsträckning stödjer internationella avtal än länder som i hög grad är självförsörjande – en kategori som USA tillhör – som i och med en mer kritisk inställning till internationella avtal också kan vara hårdare förhandlare. Det har påverkat Sveriges och de europeiska ländernas förhandlingsposition och deras möjligheter att driva sin linje i de internationella förhandlingarna. Genom det påverkas internationellt beslutsfattande av interaktionen mellan nationella företrädare och genom interaktionen mellan nationell och internationell politik, liksom är utgångspunkten för både Fisher (2003) och Putnam (1988). Utmaningen för de europeiska länderna blir att driva på för den mest ambitiösa gränsen för ett avtal som samtidigt är politiskt realistisk. Det är svårt att med säkerhet avgöra ifall denna mer pragmatiska förhandlingsposition har varit mest framgångsrik, då jag endast har mina respondenters redogörelser för vad konsekvenserna skulle kunna bli av att de europeiska länderna skulle driva på hårdare för en ambitiös förhandlingsposition. Tidigare forskning förstärker dock bilden av att en mindre ambitiös men mer pragmatisk position ökar möjligheten till inflytande och att en ultimativ position snarare kan försvåra att få igenom sina krav i förhandlingarna (se ex. Groen, Niemann & Oberthür, 2012; Bäckstrand & Elgström, 2013).

Bilden av EU som kompromisspart i förhandlingarna förstärks av att de tycks ha anpassat sina ståndpunkter under förhandlingarna i linje med mindre ambitiösa staters förhandlingsposition. Från början reserverade sig de europeiska länderna mot ICAO:s mål om koldioxidneutral tillväxt från år 2020 med motivationen att målet var otillräckligt och förespråkade istället ett reduktionsmål på 10 procent minskade koldioxidutsläpp från internationellt flyg år 2020 jämfört med år 2005 (ICAO, 2013b). Inför generalförsamlingen år 2016 accepterades att CORSIA i ett första skede strävar mot målet om koldioxidneutral tillväxt (High Ambition Coalition, 2016). Kompromisser har även behövt göras i förhandlingar i rådet. I slutförhandlingarna våren 2018 tog ett antal oljeproducerande länder upp att fossila bränslen som lever upp till hållbarhetskriterierna skulle få räknas som hållbara bränslen inom CORSIA. Det gjordes utan att frågan först behandlats i de tekniska arbetsgrupperna. Respondent B beskriver i följande citat Sveriges agerande:

“Där fick vi kämpa hårt med den frågan. Vi var till slut ändå tvungna att släppa igenom den, annars hade det inte blivit något beslut om CORSIA alls.”  
(cit. respondent B)

En liknande situation uppstod 2017, då 10 av 12 hållbarhetskriterier för alternativa bränslen inom CORSIA togs bort. Europa motsatte sig detta, men valde att gå vidare utifrån de nya förutsättningarna. För EU har det därmed varit prioriterat att möjliggöra för ett internationellt avtal som fungerar för samtliga förhandlingsparter, snarare än att få igenom sina krav för systemets miljöintegritet. EU:s medlemsstater har uttryckt att de inte är fullständigt nöjda med CORSIA:s implementeringselement,

men att de stödjer det konsensus som nåtts på rådssessioner och att de yrkar på ett antagande av implementeringselementen utan ytterligare förändringar (Europeiska kommissionen, 2018).

Respondent A menar att de europeiska staterna har förbrukat sitt förhandlingsinflytande genom att signalera att de är beredda att anta det internationella avtalet oavsett utformning. De svenska representanter som jag intervjuat ser det istället som en viktig signal från EU:s sida att visa sitt stöd för ett internationellt styrmedel. Respondent D menar att Europa behöver visa värdet av en internationell lösning i kontrast till nationella och regionala lösningar och att de ser ett värde i en internationell lösning som kan utvecklas och förbättras. Det finns således olika perspektiv på värdet av ett internationellt avtal. Respondent A ser i första hand till styrmedlets klimateffekt. Om CORSIA blir för ineffektivt kan det vara bättre att riskera ett uteblivet avtal för att kunna driva en mer ambitiös förhandlingsposition. En strategi hade då kunnat vara att hota att dra sig ur avtalet vid en otillräcklig ambitionsnivå. Utifrån de svenska förhandlarnas perspektiv behöver dock även andra intressen beaktas, däribland relationen till ICAO:s andra medlemsstater samt att hålla fast vid EU:s löfte om att stötta ett internationellt styrmedel. Ansträngningar för att åstadkomma ett internationellt avtal går också i linje med Sveriges politiska prioritering att vara fortsatt pådrivande inom ICAO för internationella överenskommelser som reglerar flygets klimatpåverkan (Miljö- och energidepartementet, 2018). Sveriges nationella intressen innebär därmed att det inte är önskvärt med ett uteblivet avtal, vilket troligen gör dem mer ovilliga att utöva starka påtryckningar i de internationella förhandlingarna. Det utgör en begränsning för de svenska förhandlarna att ta hänsyn till på den internationella nivån. På detta sätt samverkar nationell politik med agerandet i de internationella förhandlingarna.

Förhandlingspositionen har därmed påverkats både av den internationella kontexten samt av nationella och europeiska politiska intressen. Det nationella intresset att verka för multilaterala avtal har satt ramarna för Sveriges internationella agerande, som har behövt ske med utgångspunkt i att undvika risken för ett uteblivet avtal. En tolkning är att det har inneburit att Sverige och övriga europeiska länder har kunnat acceptera fler utformningar av ett internationellt avtal än stater som varit mer kritiskt inställda till ett internationellt avtal, vilket enligt Putnam (1988) troligen är fallet när aktörer har olika upplevda nationella kostnader för ett uteblivet avtal. Staters intresse att sluta ett internationellt avtal varierar beroende på storleken av dessa upplevda kostnader. Utifrån att det övergripande målet för de europeiska länderna har varit att möjliggöra ett internationellt avtal kan den internationella utvecklingen då ha påverkat den svenska – och den europeiska – förhandlingspositionen, genom att den har anpassats utifrån förutsättningar på internationell nivå. Flera förhandlingsutfall har varit möjliga att acceptera för de europeiska länderna så länge de innebär fortsatt möjlighet att sluta internationellt avtal. Det kan ha gett dem en sämre förhandlingsposition i förhållande till andra stater, men ökat möjligheterna att sluta ett avtal. Samtidigt som sådana

kompromisser innebär att de europeiska länderna har behövt anpassa sig till andra staters villkor har det troligen varit den mest konstruktiva förhandlingspositionen i syfte att föra processen vidare och möjliggöra fortsatta internationella förhandlingar.

### **Flygindustrin som nationell och internationell aktör**

Liksom på nationell nivå har flygindustrin även på internationell nivå varit en viktig förhandlingspart. Respondent D menar att flygbolagens stöd för ett internationellt styrmedel har varit en nyckelfaktor i de internationella förhandlingarna:

“De har varit en hävstång i alla förhandlingar, under hela förhandlingsperioden.” (cit. respondent D)

För några år sedan var industrin och flygbolagens internationella organisation International Air Transport Association (IATA) negativt inställda till ett internationellt styrmedel. De har därefter gjort en konsekvensanalys utifrån att alternativet vore regionala och/eller nationella styrmedel, vilket skulle innebära höga administrativa kostnader för flygbolagen (respondent D). Bedömningen är att deltagande i processen innebär möjlighet att påverka styrmedlet:

“Flygbolagen gör ju också en riskbedömning. Diskussionen om klimat, att vi måste göra någonting, den är här för att stanna. Och flyget har ju alltid varit skuldbelagt. Flyget ökar i så pass stor omfattning att även om det utgör 3 % av de totala utsläppen eller i den häraden, så inser de att de måste göra någonting. Hellre göra det själva än att bli påtvingade av en annan internationell organisation, vilket också hade kunnat vara ett alternativ.” (cit. respondent D)

I och med ICAO:s syfte att värna och verka för en hållbar utveckling för internationellt flyg och då aktörer inom flygindustrin är ICAO:s huvudsakliga intressenter (Oberthür, 2003) hade motstånd från flygindustrin troligen kraftigt försvårat eller rentav omöjliggjort framtagandet av ett internationellt styrmedel. Flygbolagens stöd har därmed troligen förenklats processen, möjliggjort för ett internationellt styrmedel och bidragit till att Sverige och EU har kunnat verka för ett sådant. I den del av det globala miljösystemet som utgörs av ICAO har flygbolagen varit en nationell och internationell aktör som har spelat roll för både staternas nationella position i och möjliga utfall av de internationella förhandlingarna. Den nationella politiken i medlemsstaterna innefattar de nationella intressen som representeras av flygindustrin. Flygbolagens preferenser kan samtidigt ha påverkat utformningen av ett internationellt styrmedel. McManners (2016) menar att flygindustrin ser att det är nödvändigt att arbeta med hållbarhet för att säkra fortsatt

möjlighet att bedriva och utöka verksamheten, men långtgående lösningar som innebär betydande förändringar av verksamheten ses inte som tänkbara alternativ. Flygbolagens stöd för ett internationellt styrmedel kan därmed vara ett sätt att ta ansvar för flygets klimatpåverkan, men det innebär inte nödvändigtvis att industrin är beredda att stödja ett styrmedel som innebär förändringar av deras nuvarande affärsmodell.

Miljöorganisationen Transport & Environment, som ingår i ICASA, menar att ett klimatkompensationssystem var flygindustrins förordade alternativ för ett globalt styrmedel (Murphy, 2016). Respondent A menar att det i praktiken inte var möjligt med ett annat styrmedel än ett klimatkompensationssystem:

“[...] [ICAO som organisation] vill att flygmarknaden ska växa så mycket som möjligt. På grund av det driver de på för den minst kostsamma åtgärden [för ett klimatstyrmedel] [...]” (cit. respondent A)

Detta citat härdrar möjligen ICAO:s intressen och behöver tolkas utifrån respondent A:s kritiska inställning till beslut som fattas inom ICAO, med utifrån respondentens perspektiv för svag miljöambition. Mer försiktigt uttryckt har dock ICAO intresse av att skydda och främja internationellt flyg (Lyle, 2018). Liksom Fisher (2003) menar har således förhållandet mellan nationella politiska aktörer – i form av staten och marknaden – och förhållandet mellan staterna och den internationella organisationen – i form av ICAO – präglat staternas position i det globala miljösystemet och utformningen av ett internationellt styrmedel. En prioritering har varit att styrmedlet ska utformas med hänsyn till kostnader och administrativ börda för flygbolagen (respondent B; ICAO, 2016b). Flygbolagens stöd kan därmed ha varit en förutsättning för Sverige och EU att driva sin förhandlingslinje, men det har troligen också inneburit att vissa vägval har behövt göras avseende styrmedlets utformning.

EU:s och ECAC:s medlemsstaters perspektiv på ett GMBM har varit att målen om en stabilisering av koldioxidutsläppen från internationellt flyg och en hållbar tillväxt för internationellt flyg är två mål som är kompatibla och bör stödja varandra (ICAO, 2016c). Om ett internationellt styrmedel ska möjliggöra en fortsatt utveckling av internationell luftfart kan det innebära begränsningar för styrmedlets klimateffekt. Det finns studier som visar att utsläppsminskningar i flygsektorn som går i linje med de internationella klimatmålen troligen är svåra att uppnå utan minskad efterfrågan på flygresor (Macintosh & Wallace, 2009). Med det som utgångspunkt kan flygsektorn som viktig intressegrupp på nationell och internationell nivå begränsa möjligheterna att verka för ett internationellt styrmedel som bidrar till utsläppsminskningar från internationellt flyg. Ett möjligt internationellt avtal har troligen behövt falla inom ramen för vad som anses vara ett acceptabelt avtal för flygbolagen. I linje med tidigare empiriska studier om kopplingen mellan nationell och internationell politik (Evans, 1993) indikerar det att internationella avtal som

stödjer transnationella intressen och möjliggör ömsesidiga relationer mellan statliga aktörer och privata transnationella aktörer – i detta fall flygindustrin – föredras.

Flygindustrins roll som nationell aktör har troligen också präglats av att de flesta stater, liksom Sverige, representeras av sina transportmyndigheter i förhandlingarna, enligt respondent A. Utifrån respondent A:s perspektiv borde CORSIA istället förhandlas av representanter från staternas miljömyndigheter. Respondent A menar att miljömyndigheterna kan agera utifrån större förståelse för behovet av minskade koldioxidutsläpp från internationellt flyg samt för problematiken med klimatkompensation som utsläppsminskande åtgärd. Somliga länder representeras av sina miljömyndigheter, däribland Tyskland och Storbritannien. Vanligast är dock att relationerna i ICAO hanteras av transportmyndigheter, vilka enligt respondent A påverkas av industrins intressen. Då somliga stater har representerats av sina miljö- och klimatmyndigheter tycks det vara upp till varje stat att besluta vilken myndighet som ska representera landet i förhandlingarna. Detta är således ett sätt på vilket staternas nationella politik har påverkat utvecklingen på internationell nivå. Representation från miljö- och klimatmyndigheter hade, åtminstone enligt respondent A, inneburit mindre koppling till industrin och företräde för miljö- och klimatpolitik i förhandlingarna. Transportmyndigheternas kunskap om flygsektorns villkor kan ha inneburit ökade möjligheter att komma fram till ett avtal som beaktar den centrala industriaktörens intressen i förhandlingarna, men det kan också ha inneburit mindre specialiserad kunskap om klimatförändringar och om miljöeffekten av utsläppsminskande styrmedel.

Utifrån enbart intervjun med respondent A är det svårt att avgöra hur myndighetsrepresentation har påverkat staternas prestation i förhandlingarna, men det är möjligt att anta att vilka statliga förhandlare som har deltagit i förhandlingarna har haft betydelse för ländernas förhandlingsposition. Det är möjligt att de nationella politiska intressen som har haft företräde i flera medlemsstater är ekonomiska intressen kopplade till flygindustrins verksamhet, vilket kan ha avgjort att sådana stater har representerats av transportmyndigheter i förhandlingarna. Industrins roll som nationell aktör innebär troligen att deras nationella intressen i varje stat såväl som statens förhållande till flygindustrin har påverkat staternas internationella agerande. Nationell politik även i stater med ambitiös klimatpolitik har troligen präglats av marknadsintressen, vilket diskuterades som en faktor i Sveriges fall under avsnittet *Sveriges förhandlingsposition*.

Varför vissa stater har valt att representeras av sina miljömyndigheter är svårt att analysera utifrån mitt empiriska material, men möjlig koppling mellan nationell och internationell politik är att andra nationella politiska prioriteringar har haft företräde i dessa stater. Det kan bero på nationella beslutsfattares intressen och politiska målsättningar. Det kan också bero på de roller som innehas av olika nationella aktörer i form av marknad, civilsamhälle och statliga aktörer. Fisher (2003) menar att interaktionen mellan dessa aktörer och hur de påverkar utformningen av

den nationella miljöpolitiken också påverkar staternas roll i det globala miljösystemet. De nationella aktörernas roller i utformningen av den nationella miljöpolitiken kan ha resulterat i olika avvägningar av vilka intressen som är viktiga att driva internationellt. I Sveriges fall kan det tänkas att marknaden som aktör har varit en viktig faktor för valet av representation. Flygbolagens preferens för en internationell lösning framför nationella eller regionala lösningar och flyget som ett i Sveriges fall viktigt nationellt ekonomiskt intresse kan ha utgjort ett intresse av att utgå från transportpolitiska intressen i förhandlingarna. Det kan möjligen vara ett skäl till att Sverige representeras av sin transportmyndighet i förhandlingarna.

### **Skärpning av CORSIA:s utsläppsmål**

De europeiska länderna verkade för skrivningen i resolutionen från år 2016 om att det ska vara möjligt att skärpa upp CORSIA:s utsläppsmål i samband med kommande översyner. Det var en skrivning som de kämpade för och som flera andra länder inte ville ha (respondent D). Genom detta har de europeiska länderna utövat ett slags normativt inflytande. Det liknar den slags inflytande som EU har haft i FN:s klimatförhandlingar, där de satt agendan för förhandlingarna genom fastställande av att ett klimatavtal bör innehålla målsättningen om en ökning av den globala medeltemperaturen med max två grader (Parker & Karlsson, 2016). Genom detta normativa inflytande i CORSIA-förhandlingarna har de europeiska länderna skapat en öppning för fortsatta förhandlingar som syftar till en skärpning av utsläppsmålet. Översynerna syftar dock även till att bedöma systemets marknads- och kostnadspåverkan för medlemsstaterna, flygoperatörerna samt för internationellt flyg (ICAO, 2016a). Sådana faktorer utgör nationella politiska intressen som kan avgöra hur andra stater, flygbolagen och IATA ställer sig till en skärpning av utsläppsmålet. Det innebär i sin tur att de europeiska länderna behöver förhålla sig till dessa intressen i eventuella försök att verka för en skärpning av utsläppsmålet.

Respondent B menar att det troligtvis inte finns något stöd i förhandlingarna för en skärpning av utsläppsmålet i och med det klimatkompensationssystem som nu förhandlats fram. Det är en relativt svår fråga som antagligen inte blir aktuell att titta närmare på förrän efter den första översynen år 2022:

“2022 har ju inte ens den första pilotfasen avslutats, men då kanske de kan börja titta på hur systemet presterar för att komma med sådana förslag om uppskärpningar och målsättningar lite längre fram i systemets levnad.” (cit. respondent B)

Respondent C menar att det troligtvis blir mycket svårt för Sverige och Europa att driva på för hårt för att skärpa utsläppsmålet på grund av motstånd från andra stater. Därav påverkas Sveriges och Europas position i frågan om en skärpning av

utsläppsmålet av deras interaktion med och förhållandet till andra stater som ingår i denna del av det globala miljösystemet. Om Sverige och Europa driver på för hårt för ett skarpare utsläppsmål riskerar de ett uteblivet avtal, vilket som tidigare nämnt inte går i linje med Sveriges och de europeiska ländernas nationella eller internationella intressen. Utifrån detta tycks det finnas små möjligheter att driva på för en höjd ambitionsnivå för utsläppsmålet i dagsläget. Möjligheterna att göra det beror till stor del på andra staters agerande, där respondent D menar att bland annat USA:s agerande framöver är viktigt. Den nationella utvecklingen i USA präglas bland annat av ett nytt presidentskap under Donald Trump, som hittills inte har prioriterat multilaterala avtal utan istället dragit sig ur ett antal sådana, däribland Parisavtalet (Vanhainen, 2018). Det kan påverka deras inställning till CORSIA-avtalet, vilket USA:s prioriteringar av nationell politik framför internationella klimatsamarbeten tidigare har gjort (Christoff, 2010). Nationella intressen kan förändras över tid genom exempelvis förändrade politiska majoriteter eller nya beslutsfattare, och det kan innebära förändrad inställning till ett internationellt avtal. Det faktum att Sverige påverkas av sådana faktorer i sina möjligheter att styra förhandlingsutfallet tycks stärka den empiriska forskning som genomförts av bland annat Deitelhoff och Wallbott (2012) som visat att mindre staters möjlighet att påverka utfallet i FN:s klimatförhandlingar har varit begränsade på grund av internationella förutsättningar och hur större stater har utnyttjat sitt förhandlingsinflytande i dessa förhandlingar.

Respondent D menar att Sverige och EU framöver behöver bilda allianser med likasinnade stater som också vill se ett mer ambitiöst styrmedel. Koalitionsbyggande kan vara en konstruktiv förhandlingsstrategi som möjliggör inflytande utifrån de internationella förutsättningarna. Det är en strategi som EU-länderna använde under FN:s klimattoppmöte i Durban 2010, där EU fokuserade på koalitionsbyggande särskilt med utvecklingsländer (Groen, Niemann & Oberthür, 2012). Samtidigt menar respondent A att det är svårt för ambitiösa stater att påverka utformningen av CORSIA då de inte har inflytande över rådets arbete där de viktiga politiska besluten fattas. Det är rådet som i samband med kommande översyner ska avgöra om det behöver göras förändringar av CORSIA:s regelverk utifrån de bedömningsgrunder som anges i resolutionen från år 2016 (ICAO, 2016a). Därmed kan Sverige till viss del sägas ha en fördelaktig position i och med de nordiska ländernas representation i rådet, och kan i rådet försöka driva på för att höja systemets utsläppstak. Det spelar roll för utvecklingen hur rådet väljer att agera framöver. Därmed spelar ICAO:s organisatoriska utformning och staternas positioner i organisationen roll för utvecklingen av CORSIA.

Enligt respondent D har Sverige en viktig roll att spela vad gäller att så småningom skärpa kraven på utsläppsminskningar:

“Sverige är väl ansett internationellt när det gäller att driva miljöfrågorna. Vi uppfattas inte som ett hot, vi har inga kommersiella eller andra intressen utan



vi mår om miljön, och vi är beredda att vidta olika åtgärder.” (cit. respondent D)

I de internationella förhandlingarna kan det gynna Sverige att deras nationella intressen inte präglas av exempelvis en stor inhemsk flygindustri utan att de istället kan uppfattas som motiverade av den bästa lösningen ur ett policyperspektiv. Det är en möjlighet som mindre stater har om de uppfattas som att ha begränsat egenintresse i frågan (Panke, 2012a). Enligt Ingebritsen (2002) har de skandinaviska länderna ett internationellt rykte som trovärdiga förhandlingspartners, med betydande normativt inflytande i miljöfrågor. Därav kan den bästa möjligheten för Sverige att bidra till att så småningom skärpa utsläppsmålet vara att fortsatt agera kompromissvillig förhandlingspart med en relativt progressiv förhandlingslinje. Samtidigt kan det vara svårt för Sverige att agera som mindre stat utan kommersiella intressen i internationella sammanhang när landet också ingår som en del av det europeiska samarbetet. EU ses visserligen som en röst för relativt strikt miljöpolitik i ICAO, men EU är en internationell aktör av betydelse med tydligare intressen i förhandlingarna i och med den europeiska flygmarknadens storlek. Sveriges möjligheter att agera utifrån ett moraliskt perspektiv på miljö- och klimatfrågor kan också begränsas av att det kan vara svårt att påverka med hjälp av moraliska argument – såsom vad som är den bästa lösningen ur ett policyperspektiv – i förhandlingar som behandlar hur ekonomiska kostnader ska fördelas, enligt Deitelhoff och Wallbott (2012), vilket är fallet med CORSIA. Klimatförändringarna som moralisk fråga är tätt sammanflätat med fördelningsfrågor, och förhandlingar om hur kostnaderna för utsläppsminskningar ska fördelas tenderar att resultera i lösningar mot minsta gemensamma nämnare (Deitelhoff & Wallbott, 2012). Även det innebär en begränsande faktor för Sverige i förhandlingarna.

## Sammanfattande analys

Samverkan mellan nationell och internationell politik tycks ha påverkat Sveriges agerande i CORSIA-förhandlingarna. Sveriges nationella politiska intressen har avgjort den förhandlingsposition och den representation de har valt i förhandlingarna, samtidigt som Sverige har behövt anpassa sin nationella förhandlingsposition till de internationella förutsättningarna. I analysen har CORSIA-förhandlingarna antagits utgöra en del av det globala miljösystemet som Fishers (2003) teori utgår från. Denna del av det globala miljösystemet utgörs av statliga representanter från varje nation och den internationella organisationen ICAO. Också flygbolagen – marknaden – är en betydelsefull nationell och internationell aktör. Vidare är EU och ECAC internationella aktörer som har inneburit att Sverige inte kan agera enbart utifrån sina nationella intressen i

förhandlingarna. Både den nationella politiken i Sverige, andra staters nationella politik och de internationella förutsättningar som ges av ICAO som organisation har präglat Sveriges inställning till CORSIA-avtalet och de svenska förhandlarnas roll i de internationella förhandlingarna. Sveriges förhandlingsposition har innefattat en strävan efter att åstadkomma ett internationellt avtal. Därmed har de haft bredare preferenser för ett internationellt avtal än länder som varit mer kritiskt inställda till ett avtal. Andra staters snävare gränser för ett acceptabelt internationellt avtal har begränsat Sverige och övriga europeiska länders förhandlingsinflytande. De länder som varit mer kritiskt inställda till ett internationellt avtal har också haft framträdande nationella och internationella intressen och betydande ekonomisk och politisk makt. Således har Sverige och övriga europeiska länder anpassat sin förhandlingsposition i syfte att nå fram till ett internationellt avtal.

EU:s beredskap att gå vidare med regionala styrmedel (EU ETS) i avsaknad av ett internationellt styrmedel utgjorde ett sätt för de europeiska länderna att initialt strukturera den internationella debatten till fördel för de europeiska ländernas föredragna lösning om ett internationellt styrmedel i ICAO, men deras möjligheter att påverka den fortsatta riktningen i förhandlingarna tycks ha varit begränsade. Deras inflytande har räckt till att fortsätta driva på för ett internationellt styrmedel och till att etablera möjligheten att så småningom skärpa CORSIA:s utsläppsmål. Andra staters intressen och internationella förhållanden har dock till stor del avgjort Sveriges och övriga europeiska ländernas position i CORSIA-förhandlingarna, och därmed deras möjligheter att verka för mer ambitiösa styrmedel för klimatpåverkan från internationellt flyg. Den framtida utvecklingen i ICAO beror till stor del på den internationella utvecklingen, vilken troligen även kommer att påverka hur Sverige och EU väljer att agera framöver.

# Diskussion

Nedan diskuteras studiens huvudsakliga resultat, hur studien bidrar till forskningen på området, samt vad studien väcker för ytterligare frågeställningar som kan vara ämne för fortsatta studier.

## Huvudsakliga resultat

Studien har visat att nationella intressen visserligen har präglat Sveriges förhandlingsposition i CORSIA-förhandlingarna, men internationella förhållanden och andra staters intressen tycks ha inneburit de främsta begränsningarna för möjligheterna att driva en ambitiös förhandlingsposition. Som mindre stat med små möjligheter att ställa ultimativa krav har de begränsats av mer internationellt inflytelserika staters agerande. Sveriges huvudsakliga möjlighet att utöva påverkan i förhandlingarna har varit genom samarbetet i EU och ECAC. Det har gett Sverige möjlighet att agera genom en koalition med större internationell betydelse, även om samarbetet också har inneburit att Sverige har behövt förhålla sig till den gemensamma europeiska positionen även när de själva föredragit en mer ambitiös förhandlingsposition. Det har också framkommit att flygbolagen är en viktig nationell och internationell aktör, vars stöd för ett internationellt styrmedel har varit till hjälp för de europeiska länderna. Samtidigt har deras stöd inneburit att styrmedlet inte kan innebära för höga kostnader för flygindustrin, ett kriterium som troligen har begränsat möjliga utformningar av ett internationellt styrmedel.

De europeiska ländernas agerande kan beskrivas som att de genom kompromisser har kunnat verka för ett internationellt avtal, men samtidigt tvingats till betydande eftergifter och inte haft möjlighet att driva på för ett ambitiöst avtal. Europa har dock lyckats genomdriva sitt krav på att CORSIA-avtalet ska möjliggöra för en framtida skärpning av utsläppsmålet. Sveriges roll i arbetet med att skärpa utsläppsmålet kan vara som en progressiv och samtidigt kompromissvillig aktör inför de framtida översynerna av styrmedlet. Förutom som medlem i det europeiska samarbetet har Sverige främst möjlighet att utöva inflytande i arbetet framöver genom de nordiska ländernas representation i ICAO:s råd samt i miljökommittén CAEP. Samtidigt begränsar stater med mer framträdande nationella och internationella intressen Sveriges möjligheter att verka för en skärpning av

utsläppsmålet. I CORSIA-förhandlingarna, liksom i FN:s klimatförhandlingar, ses USA och Kina som viktiga nyckelaktörer vars deltagande i systemet är centralt för möjligheterna att implementera det. I ett första skede handlar det därmed snarast om att överhuvudtaget se till att CORSIA implementeras med dessa uppfattade nyckelaktörer som deltagare. Den fortsatta nationella utvecklingen i dessa stater och andra stater med framträdande intressen i CORSIA-förhandlingarna kan påverka dessa länders inställning till ett internationellt styrmedel, vilket troligen också avgör möjligheten att skärpa utsläppsmålet. Det behöver inte innebära att Sverige och andra europeiska länder inte har möjlighet att påverka utvecklingen framöver, men studien tycks visa att de hittills har behövt och troligtvis även framöver kommer behöva anpassa sitt agerande till internationella förhållanden.

## Studiens bidrag till befintlig forskning

Studien ger inblick i vilka förutsättningar Sverige möter i det relativt nya policyområde som utgörs av internationella styrmedel för reglering av klimatpåverkan från internationella transporter. Studien utgör ett bidrag till den empiriska forskningen om internationell klimatpolitik genom en förståelse av de mekanismer som verkar inom internationella institutioner, olika aktörers roller i dessa institutioner, och vad det i sin tur betyder för utfallet av internationella förhandlingar och för möjligheterna att utforma styrmedel för internationella utsläppssektorer. I tillägg till det är studien mig veterligen en av få som specifikt undersöker Sveriges roll i den internationella klimatregimen. Därmed bidrar studien till forskningen inom internationell klimatpolitik genom att undersöka den roll som en mindre stat med ambitiös nationell klimatpolitik kan spela i internationella förhandlingar. Min förhoppning är att studien också kan fungera som empiriskt bidrag till en fortsatt utveckling av teoretiska ramar som kan förklara mindre staters möjligheter att agera i internationella förhandlingar inom miljö- och klimatområdet. Studien möjliggör även fortsatta undersökningar av Sveriges roll i förhandlingar om minskad klimatpåverkan från internationella transporter i ICAO och IMO, och möjligen även i FN:s klimatförhandlingar.

Tolkningen av CORSIA-förhandlingarna som ett *two-level game*, teorin om det globala miljösystemet och tidigare forskning om internationella klimatförhandlingar samt om mindre stater i internationella förhandlingar har möjliggjort en analys av hur intressen på nationell och internationell nivå påverkar Sveriges agerande i CORSIA-förhandlingarna. Empiriskt bidrar studien till att undersöka hur väl de teoretiska utgångspunkterna fungerar för att beskriva utvecklingen av internationella styrmedel i en internationell organisation vars huvudsakliga syfte inte är att hantera klimatfrågan. Fishers teori om det globala miljösystemet prövas som analysram även utanför den internationella klimatregimen inom UNFCCC och under

Kyotoprotokollet, mot bakgrund av vilken teorin utvecklades. Teorin möjliggjorde i denna studie en analys av hur samverkan mellan staten och marknaden kan påverka staters inställning till ett internationellt klimatavtal. Teorin möjliggjorde också en analys av EU som en internationell aktör som påverkar Sveriges agerande i förhandlingarna. Regionala mellanstatliga aktörer ingår inte som analysenhet i den ursprungliga teorin, men att diskutera EU:s roll kan ses som en anpassning av Fishers teori utifrån de förutsättningar som Sverige möter i sin position i CORSIA-förhandlingarna.

En analys av CORSIA-förhandlingarna som ett *two-level game* har bidragit till insikter om hur nationella intressen påverkar internationellt agerande, och hur internationella förhållanden i sin tur påverkar nationell politik. Sveriges agerande tycks inte i någon större utsträckning ha begränsats av vilka avtal som är möjliga att få accepterade nationellt och därmed har det inte funnits några betydande nationella hinder för att sluta ett internationellt avtal. Däremot har deras, och Europas, agerande styrts av intresset att sluta ett internationellt avtal. Studiens teoretiska ramverk ger tolkningen att Sveriges och Europas position i denna del av det globala miljösystemet åtminstone delvis kan förklaras av staternas inställning till ett internationellt avtal. Medan Sverige och Europa i de internationella förhandlingarna i ICAO har utgått från intresset att lösa globala frågor genom multilaterala avtal tycks internationellt inflytelserika stater som USA och Kina i större utsträckning ha styrts av nationella politiska intressen, såsom tidigare har diskuterats av bland annat Christoff (2010). Sådana staters nationella intressen har till stora delar avgjort utformningen av avtalet. Sverige har därmed behövt anpassa sin förhandlingsposition utifrån andra staters agerande och acceptera ett mindre ambitiöst avtal än vad de hade föredragit utifrån sin ursprungliga nationella ståndpunkt.

För en diskussion om mindre staters möjligheter att agera i internationella förhandlingar återkopplar jag kort till Pankes (2012a) artikel om mindre stater i internationella förhandlingar. Jag vill mena att Sverige främst har verkat som en del av en koalition i CORSIA-förhandlingarna genom det europeiska samarbetet. Det kan också finnas möjlighet att bilda koalitioner med andra stater och på detta sätt navigera det internationella geopolitiska landskapet, där Sverige behöver förhålla sig till inflytelserika staters framträdande intressen i förhandlingarna. Studien har till viss del också diskuterat Sveriges möjligheter att som mindre stat använda moraliska argument – i form av att vara pådrivande för den bästa lösningen ur ett policyperspektiv – och att genom medlemskapet i CAEP använda teknisk expertis. Hur det har påverkat Sveriges position i förhandlingarna har dock inte kunnat undersökas inom ramen för denna studie, vilket beror delvis på begränsningar i det empiriska materialet. En tentativ slutsats utifrån den begränsade insyn jag har i Sveriges förhandlingsstrategier är dock att det inte i första hand är förmågan att forma den internationella debatten som avgör deras inflytande. Jag ansluter mig istället till Dees (2013) analys om att EU:s – och jag vill mena att det gäller även Sveriges – möjligheter att påverka de internationella förhandlingarna snarast beror på

deras möjligheter att navigera det internationella politiska landskapet. När internationella förhållanden och andra staters intressen sätter begränsningar handlar det troligtvis inte främst om förmågan att kunna presentera moraliska eller normativa argument för en viss lösning, utan snarare om att navigera de förutsättningar som andra staters intressen och den internationella organisationens utformning innebär för möjligheterna att påverka förhandlingsutfallet. De europeiska länderna har visserligen haft möjlighet att utöva normativt inflytande i förhandlingarna genom skrivningen att framtida översyner ska möjliggöra en skärpning av utsläppsmålet, men detta normativa inflytande har inte nödvändigtvis möjliggjorts genom användning av normativa argument. Det kan likagärna ha berott på hur de har navigerat det internationella politiska landskapet. Jag har dock inte kännedom om huruvida så är fallet, och mer ingående studier i de europeiska ländernas beteende i förhandlingarna skulle behövas för att kunna dra mer säkra slutsatser.

Genom att analysera EU som internationell aktör i CORSIA-förhandlingarna kan studien till viss del sägas utveckla den diskussion som påbörjats av Birchfield (2015) och Lindenthal (2014) om EU:s potentiella ledarskapsroll i CORSIA-förhandlingarna. Jag vill i samband med det kort diskutera en alternativ teoretisk utgångspunkt som övervägdes för studien, vilket var Sveriges möjligheter att utöva ledarskap i ICAO. Det har varit ansatsen i flera tidigare studier om EU:s roll i FN:s klimatförhandlingar (se exempelvis Bäckstrand & Elgström, 2013; Kilian & Elgström, 2010; Parker & Karlsson, 2016) och EU:s roll i ICAO (Lindenthal, 2014). Ledarskap innefattar en aktörs förmåga att styra eller påverka andra aktörers beteende över tid mot ett visst mål (Underdal, 1994, s. 178) och är enligt Young (1991) centralt för att förklara möjligheterna att komma fram till gemensamma beslut i internationella förhandlingar. Det gör ledarskapsteori fruktbar för en studie om aktörers möjligheter att påverka riktningen i internationella förhandlingar. Ledarskapsteori hade därmed gett andra möjligheter att analysera Sveriges möjligheter att så småningom verka för en skärpning av utsläppsmålet. Min bedömning var dock att utforskande av nationella och internationella faktorer tycktes centralt för att förstå Sveriges agerande. Det är antagligen mindre relevant att analysera Sveriges roll utifrån ledarskapsteori jämfört med EU:s roll, då Sverige som mindre stat troligtvis har svårt att på egen hand utöva internationellt ledarskap.

## Studiens begränsningar och fortsatta studier

Självfallet kvarstår flera centrala frågor som inte har kunnat besvaras inom ramen för denna studie. I studien har inte civilsamhällets eller forskarsamhällets roll i Sverige eller i andra stater analyserats. Det beror delvis på att marknaden och statliga aktörer tycks ha varit de mest framträdande nationella aktörerna i Sverige under CORSIA-processen, men också på att studiens empiriska material inte fokuserade på

civilsamhällets eller forskarsamhällets roll. En heltäckande analys utifrån teorin om det globala miljösystemet förutsätter att även civilsamhällets och forskarsamhällets roller behöver beaktas för att förstå staters positioner i det globala miljösystemet. Inblick i icke-statliga organisationer – såsom miljöorganisationer – potentiella roll som nationella och internationella aktörer i CORSIA-förhandlingarna vore fruktbart för att undersöka om och i sådana fall hur statliga aktörer kan samarbeta eller redan samarbetar med icke-statliga organisationer och om det kan påverka förhandlingsutfallet. Det kan även vara aktuellt att undersöka hur opinionen om flygets klimatpåverkan i olika medlemsstater påverkar staternas nationella politik och den internationella utvecklingen. I Sverige förs en aktiv debatt om flygets klimatpåverkan både i politiken och hos allmänheten. Denna debatt ser troligen inte likadan ut i andra stater, och det kan utgöra en faktor i utformningen av den nationella politiken.

Studien väcker också ytterligare frågor om industrin som nationell och internationell aktörer. Det har inte enbart relevans för CORSIA-förhandlingarna. Fortsatta studier inom både nationell och internationell klimatpolitik kan innefatta hur stater på olika sätt samarbetar med industrin och företagen och vilka möjligheter industrin har att påverka styrmedel som syftar till att reglera deras utsläpp. Den här studien tycks visa att industrin kan bidra till konstruktiva förhandlingsprocesser, men också bromsa utvecklingen mot internationella styrmedel som innebär ökade kostnader för dem. Frågan om flygbolagen som nationell aktör innefattar också i vilken utsträckning de har påverkat Sveriges inställning till ett internationellt styrmedel. I Sverige förs en aktiv debatt om den nationella flygskattens framtid. Den konkurrensmässiga nackdel som en ensidig nationell skatt innebär för svenska flygbolag kan vara en faktor som innebär att de har varit pådrivande för en internationell lösning som kan ersätta den nationella skatten. Huruvida det kan ha bidragit till att även de svenska förhandlarna har drivit på för ett internationellt avtal kan vara en intressant aspekt av den nationella politiken att titta vidare på.

Det finns också ytterligare utrymme att analysera Sveriges roll som en mindre stat i CORSIA-förhandlingarna. Studiens teoretiska utgångspunkter innefattade enbart en yttlig genomgång av de förutsättningar som Sverige kan möta som mindre stat i internationella förhandlingar. Dessutom utgick en betydande del av studiens analys från att Sverige i första hand verkar som en del av EU. Därmed finns det utrymme att i större utsträckning analysera Sverige som enskild stat i förhandlingarna, vilket inkluderar deras roll i EU-diskussionerna. Inom ramen för den här studien fanns det inte heller möjlighet att undersöka hur olika intressen på europeisk nivå påverkar den europeiska förhandlingspositionen och därmed Europas agerande internationellt. Det handlar dels om de europeiska staternas skilda intressen, men också om skilda intressen mellan olika EU-aktörer – parlamentet, rådet och kommissionen – vad gäller framtiden för internationellt flyg i EU ETS. Studier av de europeiska förhandlingar som föregår den internationella positionen

skulle bidra till att förstå även enskilda medlemsstaters agerande internationellt, då de i stor utsträckning påverkas av det europeiska samarbetet.



## Slutsats

Sammanfattningsvis har Sverige haft begränsade möjligheter att agera i enlighet med nationella ambitioner om att verka för ambitiösa styrmedel för det internationella flygets klimatpåverkan. Möjligheten att i framtiden skärpa upp CORSIA är inte utesluten. Den begränsas dock av internationella geopolitiska förhållanden, vilka innebär att det anses behövas en fortsatt diplomatisk inställning från de europeiska ländernas sida för att inte riskera avtalets existens. Det gör det svårt att driva en ambitiös förhandlingslinje utan för stora upplevda negativa konsekvenser för den internationella utvecklingen. Därav tycks den internationella utvecklingen, i form av händelser i ICAO och den politiska utvecklingen i de medlemsstater som ses som nyckelaktörer för ett framgångsrikt avtal, vara avgörande för Sveriges och Europas möjligheter att verka för en ambitionshöjning av CORSIA. Undersökningar av det fortsatta arbetet i ICAO vore värdefullt för att följa den framtida policyutvecklingen. Arbetet för att reglera utsläpp från internationellt flyg är endast i startgroparna och förtjänar policyrelevant forskning som belyser de möjligheter och utmaningar som Sverige och andra aktörer möter på den globala arenan. På så vis kan vi förstå och kanske till och med förändra potentialen att hantera den framtidsutmaning som utgörs av klimatpåverkan från internationella transporter.



# Tack

Jag vill tacka min handledare Jacob Hasselbalch för vägledning och stöd under uppsatsprocessen.



## Referenser

- Bannon, E., 2016. Global Aviation CO2 Deal Adopted with Mixed Results, Just as Paris Agreement Takes Off. International Coalition for Sustainable Aviation, 6 oktober. <https://www.icsa-aviation.org/global-aviation-co2-deal-adopted-with-mixed-results-just-as-paris-agreement-takes-off/> [2018-12-25].
- Berghof, R., Schmitt, A., Eyers, C., Haag, K., Middel, J., Hepting, M., Grübler, A., Hancox, R., 2005. CONSAVE 2050 - Executive summary. Institute of Air Transport and Airport Research.
- Birchfield, V. L., 2015. Coercion with kid gloves? The European Union's role in shaping a global regulatory framework for aviation emissions. *Journal of European Public Policy*, 22(9), ss. 1276-1294. doi:10.1080/13501763.2015.1046904
- Broderick, J., 2009. Voluntary Carbon Offsetting for Air Travel. I Gössling, S. och Upham, P. (red.) *Climate Change and Aviation: Issues, Challenges and Solutions*. New York: Earthscan, ss. 329-346.
- Bryman, A., 2011. *Samhällsvetenskapliga metoder*. 2. uppl., Malmö: Liber.
- Bäckstrand, K. och Elgström, O., 2013. The EU's role in climate change negotiations: from leader to 'leadior'. *Journal of European Public Policy*, 20(10), ss. 1369–1386. doi:10.1080/13501763.2013.781781
- Cames, M., Harthan, R. O., Füßler, J., Lazarus, M., Lee, C.M., Erickson, P. och Spalding-Fecher, R., 2016. How additional is the Clean Development Mechanism? Analysis of the application of current tools and proposed alternatives. Study prepared for DG CLIMA. Öko-Institut e.V.: Berlin.
- Christoff, P., 2010. Cold climate in Copenhagen: China and the United States at COP15. *Environmental Politics*, 19(4), ss. 637–656. doi:10.1080/09644016.2010.489718
- Daley, B. och Preston, H., 2009. Aviation and Climate Change: Assessment of Policy Options. I Gössling, S. och Upham, P. (red.) *Climate Change and Aviation: Issues, Challenges and Solutions*. New York: Earthscan, ss. 329-346.
- Dalunde, J., 2017. *Utsläppshandeln och flyg till/från EU*. Jakop Dalunde, 11 juli. <https://jakopdalunde.se/utslappshandeln-och-flyg-tillfran-eu/> [2018-12-31].
- Dee, M. J., 2013. *Challenging Expectations: A study of European Union performance in multilateral negotiations*. Diss. Glasgow: College of Social Sciences, University of Glasgow.
- Deitelhoff, N. och Wallbott, L., 2012. Beyond soft balancing: small states and coalition-building in the ICC and climate negotiations. *Cambridge Review of International Affairs*, 25(3), ss. 345-366. doi:10.1080/09557571.2012.710580

- Elgström, O., 2007. The European Union as a Leader in International Multilateral Negotiations – a Problematic Aspiration? *International Relations*, 21(4), ss. 445–458. doi:10.1177/0047117807083071
- Europeiska Kommissionen, u.å. Reducing emissions from aviation. [https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation_en) [2018-12-27].
- Europeiska kommissionen, 2018. Subject: State Letter AN 1/17.14-17/129: Agreement with comments. Bryssel: Europeiska kommissionen. <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2018-03-01-eu-reply-to-corsia-state-letter.pdf> [2018-12-27].
- Evans, P. B., Jacobson, H. K. och Putnam, R. D. (red.), 1993. *Double-edged diplomacy: International bargaining and domestic politics*. Los Angeles: University of California Press.
- Evans, P. B., 1993. Building an Integrative Approach to International and Domestic Politics. Reflections and Projections. I Evans, P. B., Jacobson, H. K. och Putnam, R. D. (red.) *Double-edged diplomacy: International bargaining and domestic politics*. Los Angeles: University of California Press, ss. 397-430.
- Finansdepartementet, 2017. Budgetpropositionen för 2018. Utgiftsområde 22: Kommunikationer (Regeringens proposition 2017/18:1). Stockholm: Regeringskansliet.
- Fisher, D., 2003. Global and domestic actors within the global climate change regime: toward a theory of the global environmental system. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 23(10), ss. 5-30. doi:10.1108/01443330310790282
- Förenta Nationerna, 1998. Report of the Conference of the Parties on its third session, held at Kyoto from 1 to 11 December 1997. Addendum Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its third session. Decisions adopted by the Conference of the Parties. Kyoto: United Nations Framework on Climate Change, 25 mars 1998. <https://unfccc.int/sites/default/files/kpeng.pdf> [2018-11-30].
- Förenta Nationerna, 2016. Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015. Addendum Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its twenty-first session. Decisions adopted by the Conference of the Parties. Paris: United Nations Framework on Climate Change, 26 januari 2016. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf> [2018-12-17].
- Groen, L., Niemann, A. och Oberthür, S., 2012. The EU as a Global Leader? The Copenhagen and Cancun UN Climate Change Negotiations. *Journal of Contemporary European Research*, 8(2), ss. 173-191.
- Guba, E. G. och Lincoln, Y. S., 1994. Competing paradigms in qualitative research. I: Denzin, N. K. och Lincoln, Y. S. (red.). *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks, Kalifornien: Sage.
- High Ambition Coalition, 2016. The 39th International Civil Aviation Organisation Assembly Securing A Market-based Measure to Achieve Carbon Neutral Growth From 2020 - Letter supported by the European Union, the Republic of the Marshall Islands and Mexico as participants in the High Ambition Coalition.

- [https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/GMBM\\_Support/HAC\\_EU\\_RMI\\_MX\\_ICAO\\_Assembly\\_letter.pdf](https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/GMBM_Support/HAC_EU_RMI_MX_ICAO_Assembly_letter.pdf) [2018-12-27].
- Ingebritsen, C., 2002. Norm Entrepreneurs: Scandinavia's Role in World Politics. *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, 37(1), ss. 11-23. doi:10.1177/0010836702037001689
- International Civil Aviation Organisation, 2013a. Assembly resolution A38-18: Consolidated statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection — Climate change. <https://www.icao.int/Meetings/GLADs-2015/Documents/A38-18.pdf> [2018-12-26].
- International Civil Aviation Organisation, 2013b. Written Statement of Reservation by Lithuania on behalf of the Member States of the European Union and 14 other Member States of the European Civil Aviation Conference (ECAC) with regard to ICAO Assembly Resolution A38-18. [https://www.icao.int/Meetings/a38/Documents/Resolutions/Lithuania\\_en.pdf](https://www.icao.int/Meetings/a38/Documents/Resolutions/Lithuania_en.pdf) [2018-12-27].
- International Civil Aviation Organisation, 2016a. Assembly resolution A39-3: Consolidated statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection – Global Market-based Measure (MBM) scheme. [https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/Resolution\\_A39\\_3.pdf](https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/Resolution_A39_3.pdf) [2018-12-26].
- International Civil Aviation Organisation, 2016b. High-level Meeting on A Global Market-based Measure Scheme. Agenda Item 1: Review of draft Assembly Resolution text on a global MBM scheme for international aviation. Agenda Item 2: Recommendations to the 208th Session of the Council. ICAO Global Aviation Dialogues (GLADs). Montréal: ICAO. [https://www.icao.int/Meetings/HLM-MBM/Documents/HLM-GMBM.WP3-GLADs\\_Final.pdf](https://www.icao.int/Meetings/HLM-MBM/Documents/HLM-GMBM.WP3-GLADs_Final.pdf) [2018-12-27].
- International Civil Aviation Organisation, 2016c. High-level Meeting on a Global Market-based Measure Scheme. Agenda Item 1: Review of the draft Assembly Resolution text on a Global MBM scheme for international aviation. European Perspective on a Global MBM Scheme for International Aviation. [https://www.icao.int/Meetings/HLM-MBM/Documents/HLM\\_GMBM\\_WP5\\_EU.pdf](https://www.icao.int/Meetings/HLM-MBM/Documents/HLM_GMBM_WP5_EU.pdf) [2018-12-27].
- International Civil Aviation Organisation, 2018. Member States. <https://www.icao.int/MemberStates/Member%20States.English.pdf> [2018-12-27].
- International Civil Aviation Organisation, u.å. The ICAO Council. <https://www.icao.int/about-icao/Council/Pages/council.aspx> [2018-12-27].
- International Energy Agency, 2017. CO2 emissions from fuel combustion - highlights (2017 edition). <https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/CO2EmissionsfromFuelCombustionHighlights2017.pdf> [2018-11-30].
- Intergovernmental Panel on Climate Change, 2014. Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (red.)]. Geneva, Schweiz: IPCC.

- Jørgensen, K. E., Oberthür, S. och Shahin, J., 2011. Introduction: Assessing the EU's Performance in International Institutions – Conceptual Framework and Core Findings. *Journal of European Integration*, 33(6), 599-620. doi:10.1080/07036337.2011.606681
- Kanie, N., 2003. Leadership in Multilateral Negotiation and Domestic Policy: The Netherlands at the Kyoto Protocol Negotiation. *International Negotiation*, 8, ss. 339-365.
- Kilian, B. och Elgström, O., 2010. Still a green leader? The European Union's role in international climate negotiations. *Cooperation and Conflict*, 45(3), ss. 255–273. doi:10.1177/0010836710377392
- Kuyper, J., Schroeder, H. & Linnér, B-O., 2018. The evolution of the UNFCCC. *Annual Review of Environment and Resources* 43, ss. 343-368. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-102017-030119>
- Lincoln, Y. S. och Guba, E., 1985. *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills, Kalifornien: Sage.
- Lindenthal, A., 2014. Aviation and climate protection: EU leadership within the International Civil Aviation Organization. *Environmental Politics*, 23(6), ss. 1064-1081. doi:10.1080/09644016.2014.913873
- Lyle, C., 2018. Beyond the ICAO:s CORSIA: Towards a more climatically effective strategy for mitigation of civil-aviation emissions. *Climate Law*, 8, ss. 104-127. doi:10.1163/18786561-00801004
- Macintosh, A. och Wallace, L., 2009. International aviation emissions to 2025: Can emissions be stabilised without restricting demand? *Energy Policy*, 37, ss. 264-273. doi:10.1016/j.enpol.2008.08.029
- Miljödepartementet, 2017. Regeringskansliet faktapromemoria 2016/17:FPM76 - Förordning om luftfart i handelssystemet för utsläppsrätter. Stockholm: Regeringskansliet. <https://data.riksdagen.se/fil/CA92A743-E77C-471B-B8D0-D82A652BE381> [2019-01-02].
- Miljö- och energidepartementet, 2018. En klimatstrategi för Sverige (Regeringens skrivelse 2017/18:238). Stockholm: Regeringskansliet.
- Murphy, A., 2016. A false dawn for action on aviation emissions. *Transport & Environment*. 12 oktober. <https://www.transportenvironment.org/newsroom/blog/false-dawn-action-aviation-emissions> [2018-12-27].
- Naturvårdsverket, 2018a. Om Naturvårdsverket. <https://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/> [2018-12-27].
- Naturvårdsverket, 2018b. Utsläppshandel. <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Utslappshandel/> [2018-11-14].
- NORDICAO, u.å. About NORDICAO. <http://nordicao.ca/about> [2018-11-30].
- Näringsdepartementet, 2017. En svensk flygstrategi - för flygets roll i framtidens transportsystem. Stockholm: Regeringskansliet. <https://www.regeringen.se/49005b/contentassets/661596dee93f47f397f45dfb59bb9171/en-svensk-flygstrategi---for-flygets-roll-i-framtidens-transportssystem.pdf> [2018-12-27].



- Oberthür, S., 2003. Institutional interaction to address greenhouse gas emissions from international transport: ICAO, IMO and the Kyoto Protocol. *Climate Policy*, 3(3), ss. 191-205. doi:10.3763/cpol.2003.0327
- Oberthür, S., 2011. Global Climate Governance after Cancun: Options for EU Leadership. *The International Spectator*, 46(1), ss. 5-13. doi:10.1080/03932729.2011.567900
- Ourbak, T. och Magnan, A.K., 2018. The Paris Agreement and climate change negotiations: Small islands, big players. *Regional Environmental Change*, 18, ss. 2201-2207. doi:10.1007/s10113-017-1262-x
- Owen, B., Lee, D. S. och Lim, L., 2010. Flying into the Future: Aviation Emissions Scenarios to 2050. *Environmental Science and Technology*, 44(7), ss. 2255-2260. doi:10.1021/es902530z
- Panke, D., 2012a. Dwarfs in international negotiations: how small states make their voices heard. *Cambridge Review of International Affairs*, 25(3), ss. 313-328. doi:10.1080/09557571.2012.710590
- Panke, D., 2012b. Being small in a big union: punching above their weights? How small states prevailed in the vodka and the pesticides cases. *Cambridge Review of International Affairs*, 25(3), ss. 329-344. doi:10.1080/09557571.2012.710579
- Parker, C. F., Karlsson, C. och Hjarpe, M., 2014. Climate change leaders and followers: Leadership recognition and selection in the UNFCCC negotiations. *International Relations*, 29(4), ss. 1-21. doi:10.1177/0047117814552143
- Parker, C.F. och Karlsson, C., 2016. The European Union as a global climate leader: confronting aspiration with evidence. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 17(4), ss. 445-461. doi:10.1007/s10784-016-9327-8
- Preston, H., Lee, D. S. och Hooper, P. D., 2012. The inclusion of the aviation sector within the European Union's Emissions Trading Scheme: What are the prospects for a more sustainable aviation industry? *Environmental Development*, 2, ss. 48-56. doi:10.1016/j.envdev.2012.03.008
- Putnam, R., 1988. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization* 42(3), ss. 427-460.
- Regeringskansliet, u.å. Miljö- och energidepartementet. <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/miljo--och-energidepartementet/> [2018-12-27].
- Roulston, K., 2010. Considering quality in qualitative interviewing. *Qualitative Research*, 10(2), ss. 199-228. doi:10.1177/1468794109356739
- Schneider, L., 2007. Is the CDM fulfilling its environmental and sustainable development objectives? An evaluation of the CDM and options for improvement. Report prepared for WWF. Öko-Institut e.V: Berlin, 5 november 2007.
- SFS 2008:1300. Förordning med instruktion för Transportstyrelsen. Stockholm: Näringsdepartementet.
- Staniland, M., 2012. Regulating aircraft emissions: leadership and market power. *Journal of European Public Policy*, 19(7), ss. 1006-1025. doi:10.1080/13501763.2012.662044

- Thorhallsson, B. (2006). The role of small states in the European Union. I Ingebritsen, C., Neumann, I., Gstöhl, S. och Beyer, J. (red.). *Small States in International Relations*. Seattle: University of Washington Press, ss. 218-227. Bokkapitlet är en förkortad reproduktion av: Thorhallsson, B., 2000. *The role of small states in the European Union*. Burlington: Ashgate.
- Transportstyrelsen, u.å. Europas system för handel med utsläppsrätter. <https://www.transportstyrelsen.se/sv/luftfart/Miljo-och-halsa/Klimat/Klimatstyrmedel/EU-ETS/> [2018-11-30].
- Transportstyrelsen, 2017. Remiss av förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av direktiv 2003/87/EG för att förlänga nuvarande begränsade räckvidd för luftfartsverksamhet och förbereda för genomförande av en global marknadsbaserad åtgärd från och med 2021. Norrköping: Transportstyrelsen. <https://www.transportstyrelsen.se/globalassets/global/press/remissvar/2017/tsg2017-566.pdf> [2018-12-27].
- Underdal, A., 1994. *Leadership Theory: Rediscovering the Arts of Management*. I: Zartman, W. (red.). *International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity*, ss. 178-197.
- Vanhainen, I., 2018. Här är samarbetena som Trump har lämnat. Svenska Dagbladet. 20 juni. <https://www.svd.se/lista-har-ar-samarbetena-som-trump-har-lamnat#sida-3> [2019-01-21].
- Vital, D., 2006. The inequality of states: A Study of the Small Power in International Relations. I Ingebritsen, C., Neumann, I., Gstöhl, S. och Beyer, J. (red.). *Small States in International Relations*. Seattle: University of Washington Press, ss. 77-88. Bokkapitlet är en förkortad reproduktion av: Vital, D., 1967. *The inequality of states: A Study of the Small Power in International Relations*. London: Clarendon Press, Oxford.
- Young, O. R., 1991. Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society. *International Organization* 45(3), ss. 281-308.
- Zettersten, P., 2016. Svårt att komma åt flygets utsläpp. Sveriges Radio, 14 september. <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=406&artikel=6516096> [2018-12-25].

## Bilaga 1 – Förteckning över intervjuer

### *Respondent A*

*Roll:* Representant från miljöorganisation som ingår i sammanslutningen ICOSA.

*Datum:* 2018-10-25.

*Format:* Skype-intervju.

*Intervjulängd:* 24 minuter.

### *Respondent B*

*Roll:* Svensk expert och rådgivare i förhandlingarna.

*Datum:* 2018-10-31.

*Format:* Telefonintervju.

*Intervjulängd:* 1 timme och 1 minuter.

### *Respondent C*

*Roll:* Svensk representant i de tekniska förhandlingarna.

*Datum:* 2018-10-31.

*Format:* Telefonintervju.

*Intervjulängd:* 38 minuter.

### *Respondent D*

*Roll:* Svensk förhandlare.

*Datum:* 2018-11-01.

*Format:* Skype-intervju.

*Intervjulängd:* 32 minuter.



## Bilaga 2 – Intervjuguider

### Intervjuguide A – Svenska förhandlare/rådgivare/expertes

#### *Inledande fråga:*

- Kan du berätta om din roll i CORSIA-förhandlingarna?

#### *Vägen från 2010 fram till nu:*

- Hur går det till när ni kommer fram till den svenska förhandlingspositionen i CORSIA-förhandlingarna?
  - Vilka diskussioner förs på nationell nivå? Inom Transportstyrelsen respektive med representanter för riksdag, regering och myndigheter?
- När Sverige började delta i samtalen om ett GMBM: Vilka prioriteringar hade Sverige då gällande ett framtida styrmedel?
  - Hur arbetade ni för era prioriteringar?
  - Fanns det några vägval som gjordes där Sverige hade önskat ett annat utfall av diskussionerna? I sådana fall: Tror du att ett annat utfall hade varit möjligt? Varför/varför inte?
- Vilka var Sveriges viktigaste prioriteringar inför att beslutet fattades om CORSIA under ICAO-församlingens möte år 2016?
  - Hur drev ni dessa prioriteringar?
- Sveriges regering har på olika sätt uttryckt en målsättning att vara pådrivande för att skärpa internationella styrmedel för flygets utsläpp, bl.a. i regeringens skrivelse “En klimatstrategi för Sverige” från år 2017.
  - Hur har denna målsättning visat sig under CORSIA-processen?
  - Hur skulle du säga att du har verkat för det målet?
- Hur påverkar det Sveriges förhandlingsposition i CORSIA-processen (ex. avseende: inflytande, handlingsutrymme, och möjlighet att driva prioriterade frågor) att vara representerade i:
  - ICAO:s råd?
  - CAEP?

*Sverige i den europeiska gemenskapen:*

- Vilka skulle du säga är de viktigaste beslut som har tagits om Europas gemensamma hållning i CORSIA-förhandlingarna?
  - Hur påverkar det Sveriges möjligheter att agera som enskild stat i förhandlingarna att det finns en europeisk position att förhålla sig till?
  - Som jag förstår det har EU-länderna sett det som en framgång att det överhuvudtaget kommer ett internationellt avtal på plats. Samtidigt har jag läst uttalanden om att Sverige hade hoppats på ett skarpare styrmedel. Vad var det som gjorde att det inte blev ett skarpare styrmedel från början? Hade Sveriges och Europas förhandlare kunnat göra mer för att arbeta för ett sådant?
- Ett verktyg som EU skulle kunna använda sig av i CORSIA-förhandlingarna är beslut om ett eventuellt återinförande av internationellt flyg i EU ETS förutsatt att CORSIA inte blir ett tillräckligt kraftfullt styrmedel.
  - Har Sverige som medlemsstat i EU någon inställning till den frågan?
  - Tror du att EU hade kunnat driva fram ett skarpare avtal genom att ställa vissa krav på vilka utsläppsminskningar CORSIA skulle bidra med, för att inte återinföra internationellt flyg i EU:s utsläppshandelssystem?

*Vägen framåt:*

- Vad har Sverige, enligt dig, för möjligheter att vara pådrivande i den fortsatta CORSIA-processen?
  - Vad har du som förhandlare för möjligheter att vara pådrivande i den fortsatta processen?
  - Var ser du att de största öppningarna finns avseende att skärpa upp CORSIA ur ett klimatperspektiv?
  - Diskuteras det nationellt om, och i sådana fall hur, Sverige ska kunna driva på för en eventuell skärpning av CORSIA i samband med den första översynen år 2022?
- Hur bedömer du möjligheterna att få till stånd skärpningar i samband med kommande översyner?
- Vad talar för respektive emot att ni ska kunna verka för att skärpa upp CORSIA i samband med översynerna?

## Intervjuguide B (på engelska) – Representant från miljöorganisation

### *Initial question:*

- Can you tell me shortly who you are and about your role in the CORSIA process?

### *The CORSIA negotiations:*

- Do certain actors have a more favourable negotiation position than other actors in the CORSIA negotiations? If so, in what way?
  - Has this changed during different stages of the CORSIA negotiations?
- In your view, what role have different political interests and priorities had during the CORSIA negotiations? E.g.: economic interests, the interests of the aviation industry, environmental interests, etc.
  - Have certain actors been pushing for certain interests? In what way?

### *Sweden's role and actions:*

- What role would you say that Sweden has had in the CORSIA negotiations?
  - Would you say that Sweden had the possibility to exercise influence in the CORSIA negotiations?
  - In your view, did Sweden have any main priorities or questions that were particularly important for them in the CORSIA negotiations?
  - How do you believe that it affects Sweden in the CORSIA negotiations to be a member state in the EU?
- The Swedish government has stated a goal to “keep pushing for sharper international policies for aviation’s climate impact”.
  - In your opinion, has this ambition been visible during the CORSIA negotiations? If so, how?

### *Your opinions about CORSIA:*

- In an article on T&E’s website from 2016, it said that there were other more effective options for a global market-based measure on the discussion table after the ICAO Assembly decision in 2013, but that these were disregarded in favour of the industry option of an offsetting mechanism.
  - Do you think it would have been possible to move forward with one of the more effective options?

- Were there actors in the negotiations that promoted one of the more effective options? If so, why didn't they succeed in pushing for one of these options?
- In your view, could these actors have pushed more for one of the more effective options? If so, how?
- The same article said that there were also some grounds for optimism regarding the new agreement, since, “a number of states spoke powerfully about the need to take climate action seriously” and that it was important to “encourage this coalition of enlightened states and make sure they act as a driver of ambition”.
  - In your view, have these states managed to act as drivers of ambition? If so, how? If not, why not, do you think?
- In the same article it said that Europe should be credited for “helping to broker what could be the start of action to address aviation’s climate impact at the global level”.
  - Have the European countries been able to influence the CORSIA negotiations? If so, how?

*The way ahead:*

- In your opinion, what kind of actions do more ambitious states need to take to push for a “better” CORSIA from a climate perspective in connection with the first review in 2022?
- Do you believe that Sweden – on its own or as part of the EU – has the possibility to be a driver of ambition in the continued CORSIA process?
  - How? What are their best chances to do this?