



Fores policy brief

Realistiskt, flexibelt, otillräckligt

– en analys av Parisavtalet¹

Daniel Engström Stenson & Kajsa Sterner²

När Frankrikes utrikesminister Laurent Fabius strax innan halvåtta på lördagskvällen, utan att överdrivet noga se ut över salen, frågade församlingen om det fanns något motstånd och sedan slog klubban i bordet, avslutades en lång process.

Den kan sägas ha börjat redan i Rio 1992, eller kanske mer riktigt i Bali 2007, den fick sig en rejäl törn i Köpenhamn och räddades i Cancun, och fick ny fart i Durban 2011, där länderna beslutade att senast 2015 enas om ett ”protocol, legal

¹ Texten bygger till stor del på blogginlägg på klimatforhandling.se

² Daniel Engström Stenson är programchef och Kajsa Sterner praktikant på Fores klimat- och

² Daniel Engström Stenson är programchef och Kajsa Sterner praktikant på Fores klimat- och miljöprogram. De följde båda förhandlingarna på plats i Paris.

instrument or an agreed outcome with legal force under the convention and applicable to all”.

Under fyra år har sedan förhandlarna bit för bit mejslat ut vad som skulle vara möjligt att enas om. I februari 2015 fick förhandlarna ett första utkast på det som kom att bli Parisavtalet. Texten var då över 90 sidor lång och de kommande 10 månaderna ägnades tiden åt att försöka strömlinjeforma texten och tydliggöra alternativen. Det dröjde lång tid innan riktiga förhandlingar kunde vidtas - trots att det var ambitionen inför varje ny samling. Istället satt länderna och redigerade text i storsal. Stor möda lades på att diskutera olika procedurfrågor - så även under Parismötets första vecka. Med en vecka kvar kunde ändå till Durbanplattformens arbetsgrupp avslutas och förhandlingarna lämnas åt ministrar.

Till slut föll alltså Fabius klubba. Sånär som på Nicaragua var världens länder överens om ett ramverk för framtidens internationella klimatpolitik. Parisavtalet var i hamn.

PARISAVTALET S VIKTIGASTE DELAR

Avtalet skiljer sig från Kyotoprotokollet i flera avseenden, varav tre är mer centrala.

För det första innehåller avtalet en blandning av bottom-up i form av nationellt bestämda bidrag som länderna själva lämnar in och som inte är bindande att uppfylla, och top-down med bindande

riktlinjer för översyn, riktlinjer och samordning.

För det andra delas inte världens länder längre in i två grupper genom Annex. Ansvaret är fortfarande gemensamt men delat, och utvecklade länder ska göra mer. Men det finns inte längre någon digital uppdelning av vilka länder som är utvecklade och som har mest ansvar.

För det tredje är avtalet globalt. Inför Paris hade över 185 länder motsvarande nära 95% av världens utsläpp lämnat in sina klimatplaner - jämfört med de 14% av utsläppen som omfattas av Kyoto-protokollet.

Avtalet saknar de löften om utsläppsminskningar som enligt forskningen behövs för att klara temperaturmålet. Men det har stått klart sedan länge. Avtalets förtjänst ligger snarare i att lägga en stabil grund och sätta kursen för en ny global klimatregim som förenklar snarare än försvårar för parter att fortsätta med klimatarbetet och med tiden kunna öka ambitionen. Nedan går vi igenom de delar av avtalet som har störst betydelse för denna regim.

Långsiktiga mål (Artikel 2 i avtalet)

Den kanske största överraskningen i Parisavtalet är skärpningen av temperaturmålet, från under två grader till klart under två grader, med sikte på 1,5 grader. Målet kompletteras emellertid med långsiktiga utsläppsmål som är svaga. Utsläppen ska så snart som möjligt vända neråt och mellan 2050-2100 ska det finnas

en balans mellan utsläpp och sänkor. Det skärpta temperaturmålet skickar tydliga signaler, men för att uppnå ambitionen krävs rätt verktyg. Där kommer andra delar av avtalet vara avgörande.

Nationellt bestämda bidrag och internationella utvärderingar (Artikel 3 och 4 i avtalet, para 22-41COP21 beslut)

I och med Parisavtalet försvinner I:et ur INDC och kvar bli NDC - nationellt bestämda bidrag. Länderna ska i samband med att de formellt accepterar eller signerar avtalet lämna in sitt NDC, för att efter 2020 vart femte år lämna in en ny och skärpt bidrag. Det är inte bindande att uppfylla målen i de inlämnade bidragen, däremot att lämna in dem och att vidta åtgärder för att uppnå dem. 2018 och 2023 kommer det också genomföras en "Global Stocktake" för att utvärdera hur ländernas bidrag står sig i förhållande till de långsiktiga målen.

Genom de nationellt bestämda bidragen har Parisavtalet lyckats med en av de viktigaste pusselbitarna; ett brett deltagande. Genom utvärderingsmekanismerna är förhoppningen att skruva upp kraven och ambitionen, vilket är avgörande för att nå de långsiktiga målen.

Transparens (Artikel 13 i avtalet, para 85-99 i COP21 beslut)

En förutsättning för att utvärderingarna och skärpningarna av NDC ska vara trovärdiga är att det finns robusta sätt för länderna att mäta och rapportera sina

utsläpp. Fram till att Parisavtalet träder i kraft 2020 ska man ta fram ett gemensamt system för mätning och rapportering. Det blir bindande för parterna, med viss flexibilitet utifrån nationella omständigheter, att vartannat år lämna in information om utsläpp och implementering. På sikt ska alla följa samma rapporteringskrav. Denna översyn gör det möjligt att följa ländernas utveckling. Därtill är ett trovärdigt system för mätning och rapportering viktigt för tilliten mellan länder.

Anpassning och Loss&Damage (Artikel 7 och 8 i avtalet)

Genom avtalet etableras ett globalt mål för anpassning. Parisavtalet innehåller text om att Warszawamekanismen för Loss&Damage kan stärkas av framtida COP-möten. Loss&Damage fick till slut erkännandet av en egen artikel, och de skrivningar om att Loss&Damage inte ska innebära krav på skadeståndsansvar flyttades till beslutsdelen, vilket innebär att det kan förhandlas om.

Finansiering (Artikel 9, COP21 beslut para 53-65)

Artikel 9 slår fast att utvecklade länder ska bistå med ekonomiskt stöd till utvecklingsländer och deras arbete för anpassnings- och minskningsåtgärder. Det står också att andra länder kan bidra på frivillig basis – vilket blev lösningen på hur benämna det stöd som länder som Kina Mexico ger till klimatfinansiering. Utvecklade länder förbinder sig också att vartannat år, samtidigt som de rapporterar utsläpp, rapportera kring sin klimatfinans-

iering och den globala översynen ska också innehålla information om hur ländernas samlade finansiering står sig jämfört med målsättningarna (fram till 2025, 100 miljarder årligen).

Avtalet innehåller inga kvantitativa mål för klimatfinansiering. Men enligt beslutstexten ska länderna senast 2025 ha enats om ett nytt siffersett finansieringsmål, om minst 100 miljarder dollar per år.

Marknader (Artikel 6 i avtalet, para 31-32 i COP-beslut)

Trots vissa parter motstånd mot marknadsmekanismer tillåter avtalet att länder använder “internationally transferred mitigation outcomes”, ITMO:s för att uppnå sina utsläppsmål. Det innebär i praktiken att de länder som vill kan länka samman sina utsläppsmarknader och tillgodoräkna sig utsläppsrätter från andra handelssystem för att uppfylla sina utsläppsmål, om man säkerställt att det inte sker någon dubbelräkning.

Därtill etableras “en mekanism som ska bidra till minskningar av växthusgasutsläpp och stöd till hållbar utveckling”. Exakt hur mekanismen ska utformas kommer förhandlas fram till det att avtalet träder i kraft. Det troliga är att mekanismen innehåller någon form av CDM-liknande del, med den skillnaden att det inte bara behöver fungera som en mekanism där utvecklade länder köper utsläppsrätter för att nå sina utsläppsmål. Det kommer sannolikt vara möjligt för såväl köpare som säljare att tillgodoräkna

sig utsläppsminskningen (dock inte samtidigt, naturligtvis). Som Fores studie "Carbon trading in a Paris Agreement" visade är den typen av mekanismer inte omöjliga, men något krångligare, att genomföra under Parisavtalet jämfört med Kyotoprotokollet.

Differentiering

Frågan om differentiering har under UNFCCC:s historia varit en av de svåraste frågorna. Man är överens om att differentiering är nödvändig, men hur den i praktiken ska se ut har parterna varit djupt oense om. I Kyotoprotokollet delades länder in utifrån Annex bestående av utvecklade länder och utvecklingsländer baserat på hur världen såg ut 1992. I Parisavtalet nämns däremot inte denna indelning. Avtalet refererar istället till utvecklade länder och utvecklingsländer utan att definiera vilka de är, och innehåller skrivningar om att alla länder måste vidta åtgärder.

Avseende minskningsåtgärder är avtalet i stort baserat på en självdifferentiering där länder själva definierar vad deras ansvar består i. Och den bindande skärpningen ska göras utifrån det gemensamma men delade ansvaret i ljuset av nationella omständigheter. Kring finansiering och transparensfrågor finns en tydligare indelning mellan utvecklade länder och utvecklingsländer, men där det skett en förskjutning mot att det är de minst utvecklade och mest sårbara länderna som särskiljs.

VARFÖR BLEV DET ETT AVTAL?

FN:s Generalsekreterare Ban-Ki Moon beskrev klimatförhandlingarna som de mest komplicerade förhandlingarna han varit i kontakt med. Komplexiteten avspeglas i att det är svårt att peka på en eller två förklaringar till varför det till slut blev ett avtal. Det finns snarare en rad omständigheter som påverkat - nedan nämns några av de förklaringsomständigheter vi anser vara mer centrala.

Realistiska förväntningar och flexibla krav på deltagande

Köpenhamnsmötet kom att klassas som ett fiasko delvis för att förväntningarna var (för) högt satta. Målet att få till stånd ett globalt avtal med bindande minskningsåtgärder enligt Kyotomodellen var orealistiskt. Olikt Köpenhamn var förväntningarna inför Paris mer realistiskt ställda. Borta var tanken om att fördela ansvar utifrån ett gemensamt utsläppsmål. Parisavtalet kom att handla om att bygga ramverk snarare än att fördela bördor.

Helt centralt för denna modell är beslutet i Warszawa 2013 att länderna under det första kvartalet 2015 skulle lämna in "Intended nationally determined contributions". Även om tidsramen inte höll, och även om ländernas bidrag ser olika ut såväl till form som innehåll, hade över 180 länder inför Paris rapporterat vad de ansåg sig kunna bidra med. Därmed undveks situationen från Köpenhamn då länderna tänktes komma med bud kring utsläppsminskningar under de sista förhandlingarna, något som istället för dynamik skapade förvirring.

De inlämnade bidragen innehåller inte tillräckligt med utsläppsminskningar, utan UNFCCC konstaterade i en rapport att de snarare leder mot 2,7 graders uppvärmning. Med bindande krav på att länder vart femte år ska rapportera in skärpta utsläppsmål finns emellertid möjligheten att närma sig de satta temperaturmålen.

Även om länderna i Lima inte kunde enas om några tydliga riktlinjer avseende basår, slutår och omfattning av utsläppsmålen finns i Parisavtalet nu skrivningar som syftar till att göra de nationella bidragen mer lika över tid, med bland annat femåriga uppdateringar och att alla ska sikta mot att utsläppsmål som omfattar hela ekonomin.

Skulle Köpenhamn ha resulterat i vad som nu blev Parisavtalet hade det setts som ett misslyckande. Men sex år senare sågs det som en framgång. Istället för att fördela bördor har man enats om gemensamma regler för samarbete.

Ny spelplan - verkligheten har ändrats

Under de sex år som gått sedan Köpenhamn har även verkligheten utanför förhandlingarna förändrats. Nu finns en större gemensam acceptans bland länderna om klimatförändringarnas påverkan, och dess konsekvenser har blivit tydligare. Här lär såväl det faktum att slutsatserna från IPCC:s rapport från 2007 sjunkit in hos flera beslutsfattare, att IPCC under 2014 kom med nya rapporter, samt

att nationella rapporter i flera länder visat på effekterna av klimatförändringarna, ha spelat in. Därtill har effekterna, såväl lokal som globala, av utsläpp blivit tydligare. De lokala luftföroreningarna i Kina är en sådan effekt.

Samtidigt har lösningarna och alternativen för en grön omställning blivit fler, bättre och billigare. Utvecklingen avseende inte minst vind- och solenergi har varit snabb och nått inte minst Kina.

Parallellt har flera företag, städer, regioner och investerare engagerat sig i större utsträckning. Inför Parismötet fanns i databasen NAZCA nära 4000 olika löften från icke-statliga aktörer som ville förmedla sina bidrag avseende utsläppsminskningar, satsningar på förnybar energi och energieffektiviseringar.

Utmaningar gällande framtidens energiförsörjning är fortsatt stora. Den globala kolanvändningen förväntas öka under åtminstone två decennier ytterligare. Men det finns en parallell rörelse som pekar mot att en omställning är möjlig.

Relationen USA-Kina

De förändrade maktkonstellationerna i förhandlingarna har också haft en avgörande betydelse. I Köpenhamn 2009 var Kina och USA tydliga motparter. Inför Paris hade Barack Obama och den kinesiska ledningen haft tid för gemensamma förberedelser. Genom överenskommelsen från hösten 2014

signalerade USA och Kina att de i stora drag var överens och att båda önskade ett avtal i Paris. Inte minst visade sig formuleringen kring ansvaret för utsläppsminskningar, “in light of national circumstances”, vara viktig. Den återfinns i beslutet från Lima 2014 och som del i Parisavtalet.

Under Parismötets sista timmar, när det uppstod diskussion kring huruvida ett bindande “shall” eller ett lösare “should” skulle beskriva kraven på utvecklade länder att ha nationella utsläppsmål, ställde sig Kina bakom att det “shall” som stod i texten skulle förklaras vara ett korrfel. USA ansåg att ett “shall” skulle innebära att avtalet krävde kongressens godkännande och krävde ett “should”. Det hade varit enkelt för Kina att i detta läge kräva att “shall” skulle stå kvar. Det skulle ställa tydligare krav på utvecklade länder, och skulle USA på grund av detta stoppa eller vattna ur avtalet skulle USA med enkelhet kunna pekats ut som syndabock. Men nu var de båda stormakterna överens om att det behövdes ett avtal.

EU och USA i allians med ö-stater och minst utvecklade länder

I början av andra veckan lanserades “High Ambition Coalition”, med Marshallöarna och EU som drivande. De drev gemensamt skärpt temperaturmål, femåriga uppdateringar och skärpningar av utsläppsmålen, samt ett robust system för mätning och rapportering av utsläpp. Uppgifterna går isär om hur många länder som faktiskt stod bakom koalitionen - själva påstod EU och Marshallöarna över

100 - men det går inte att förneka gruppens stora genomslag, inte minst medialt. Genom att liera sig med ö-stater kunder EU och USA pressa Kina och inte minst Indien från två håll när det kom till uppdateringar och transparensfrågor. När även Brasilien gick med i koalitionen hade också BASIC-gruppen splittrats, och Kina och Indien kände sig nog tvingade att acceptera de femåriga uppdateringarna. Ö-staterna å sin sida kunde skickligt utnyttja det faktum att många vill ha dem på sin sida till att driva sin hjärtefråga om 1,5 grader.

Från EU:s sida påminner det om taktiken i Durban där EU och Afrikanska gruppen fann varandra och tvingade fram Durbanplattformen.

Franska ordförandeskapet

Det franska ordförandeskapet har fått mycket beröm för såväl förberedelser som genomförande av COP21. Med en stor, och skicklig, diplomatisk kår bidrog man till att få många länder att rapportera in sina INDC. President Hollande såg till att ha COP21 på dagordningen vid sina bilaterala möten under året. I klimatambassadör Laurence Tubiana har Frankrike haft en ständigt resande och förtroendeskapande kraft. När Frankrike genom utrikesminister Laurent Fabius sedan greppade ordförandeklubban under COP21:s andra vecka upphörde nästan helt ländernas tidigare närmast obligatoriska långa utläggningar om processrelaterade spörsmål. Vis av erfarenheten från Köpenhamn betonade Fabius, och visade i praktiken, att processen var öppen för

samtliga. Att använda begreppet "Indaba" - som användes med framgång i Durban - för de rundabordsliknande möten på ministernivå signalerade öppenhet. Ibland besvärliga länder som Venezuela och Polen bjöds in att facilitera förhandlingar om vissa frågor.

Likväl spelade man högt mot slutet av konferensen. Efter tidningsläckor om att "allt var klart" presenterades det sista utkastet under triumfatoriska former med höjda händer, stående ovationer och närvaro av president Hollande och FN:s generalsekreterare Ban-Ki Moon.

Därefter följde tal av såväl av Ban och Hollande där de ömsom förklarade vilken framgång mötet varit, ömsom att det nu vilade ett stort ansvar på ministrarna att sy ihop avtalet. En kollaps därefter hade inneburit en rejäl förödmjukelse, inte minst för President Hollande. Med terrorattentaten och försök till samarbeten mot IS i åtanke fanns det sannolikt skäl för andra involverade länder att bespara Hollande en sådan förödmjukelse.

Strategin lyckades och Fabius kunder luta sig tillbaka och ta åt sig av berömmet från snart när samtliga parter.

VAD HÄNDER NU?

När avtalet klubbades igenom utbröt eufori och lättnad över att en segdragen process var till ända. Men vad avtalet i praktiken innebär för möjligheten att uppfylla målet om att hålla

temperaturökningen klart under 2 grader återstår att se.

Inom ramen för FN-förhandlingarna och Parisavtalet återstår att klargöra en mängd detaljer, närmast i Marrakesh om ett knappt år. Det verkliga arbetet med att minska utsläppen sker i naturligtvis i de länder som lämnat in sina utsläppsmål, men också genom olika samarbeten länder emellan, som inte nödvändigtvis behöver ske inom FN:s ramverk.

Förhandlingar kring avtalet

Parisavtalet träder inte ikraft förrän 2020, under förutsättning att 55 länder som motsvarar 55% av de globala utsläppen skickat in till FN att man vill vara del av avtalet. Det finns därmed tid till att klargöra de detaljer som i Paris sköts på framtiden. Nästa års COP hålls i Marrakesh, 7-18 november. Dessförinnan kommer det att vara åtminstone en mellan session i Bonn.

Förhandlingarna sker framöver i APA (Ad Hoc Working Group on Paris Agreement), fram tills att avtalet trätt i kraft och arbetsgruppen förvandlas till CMA - för Parisavtalets parter.

Fram till det första mötet med CMA, år 2020, ska förhandlingarna bland annat ha benat ut detaljerna för det nya systemet för mätning och rapportering av utsläpp, och för den nya mekanismen för hållbar utveckling. Fram till 2025 ska man också förhandla om ett nytt kvantifierat mål för klimatfinansiering, med 100 miljarder USD som golv.

Därtill kommer förhandlingarna om Loss&Damage att fortsätta. Marocko har indikerat att man ska försöka fokusera 2016 års COP på åtgärder för pre-2020, men även att man kommer behöva behandla det missnöje som fanns bland afrikanska länder att inte omnämnas som särskilt sårbara.

Samarbeten utanför avtalet

Nära anknutet till förhandlingarna, men med beslutsfattande på annan nivå, finns olika samarbeten kring utsläppsmarknader, företagsinitiativ och genomförandet av de nationella utsläppsmålen.

Utsläppsmarknader och klimatklubbar

I och med Parisavtalet finns nu en internationell samordning av klimatpolitiken. Därför torde också diskussionen om samarbeten med färre antal länder som konkurrent till FN-processen vara över - de bör ses som kompletterande. Fores har under de senaste åren varit involverade i en rad diskussioner om så kallade "klimatklubbar" där ett mindre antal länder går samman för att samarbeta om en eller några frågor. Det finns förslag att koppla dessa samarbeten till teknologiöverföring eller utsläppsmarknader.

Det senare förslaget går ut på att de länder som önskar samarbeta närmre kring utsläppsmarknader ska göra det, och på så sätt binda varandra till ett närmare samarbete och få fler länder att närma sig utsläppshandeln. Givet skrivningarna i

Parisavtalet kring "cooperative approaches" finns denna möjlighet. I ett anförande direkt efter att avtalet antagits lanserade Nya Zeeland en deklaration om närmare samarbete kring utsläppsmarknader, underskrivet av 17 länder, däribland USA, Tyskland, Australien, Senegal, Indonesien och Mexico. Kina och Sydkorea har också skrivit under ett "memorandum of understanding" kring att undersöka möjligheterna att koppla samman sina utsläppsmarknader.

Solar Alliance med Indien och Frankrike som drivande är ett exempel på ett tekniksamarbete. Sverige är involverat i CCAC - koalitionen kring kortlivade klimatutsläpp - som vuxit kraftigt sedan sex länder initierade samarbetet 2012.

Listan kan göras längre. Poängen är att det finns en rad samarbeten som kan komplettera Parisavtalet, stärka det internationella samarbetet och göra det enklare för länder att uppnå eller till och med överträffa sina utsläppsmål.

Företagsinitiativen

Inför Paris lade det franska ordförandeskapet en del kraft på att förmå icke-statliga aktörer att registrera sina mål och initiativ i databasen NAZCA, som nu har nära 11,000 löften från företag, städer, regioner och investerare. I texten från Paris nämns databasen och "non party actors" uppmuntras att även framöver registrera sina initiativ i databasen och skala upp ambitionsnivån.

Fram till Paris har de icke-statliga aktörernas initiativ framhållits som inspirationskällor. När nu initiativen är inrapporterade lär följa en period då olika aktörer önskar granska om de registrerade målsättningar uppfylls. Möjlighet till utvärdering av vad som rapporteras till Nazca-databasen är också något som framhålls i Fores studie "Harnessing Company Climate Action Beyond Paris".

Genomföra NDC

Över 185 länder har rapporterat in sin INDC. Dessa ska nu omvandlas till NDC som i stort kommer innehålla vad INDC innehöll. Argentina och Kanada har indikerat att de ska uppdatera sina bidrag innan de rapporterar in dem till FN. För EU:s räkning återstår att se om det finns något utrymme skräpa målet om 40% minskade utsläpp till 2030. Rådslutsatserna från 2014 föreskriver "minst 40%", och det skärpta temperaturmålet borde rimligen innebära skärpa mål även för EU.

Oavsett nivå ska länderna nu se till att implementera dem. Och det ska göras genom beslut som inte fattas inom FN utan av nationella beslut. Därför behövs nu åtgärder i flera länder. Här kommer informationsutbyte, goda exempel och stöd till såväl kapacitetsbyggande som direkt åtgärder vara viktigt.

OM FORES: Fores är en grön och liberal tankesmedja som har klimat- och miljöfrågor som ett av sina fyra huvudområden. Fores har följt klimatförhandlingarna på plats sedan 2009.

Under 2014 och 2015 har Fores genom en Referensgrupp för internationell klimatpolitik samlat forskare, experter, beslutsfattare, tjänstemän och näringsliv för att diskutera centrala frågor inför COP21. Fores är tacksamma gentemot alla som deltagit vid våra möten och särskilt de företag som bidragit med kloka synpunkter och ekonomiskt stöd.

Läs mer på klimatforhandling.se & www.fores.se

Kontakt: daniel.engstrom@fores.se