

Analys

Diakonias analys av Parisavtalet

Analys av Parisavtalet

Klimatavtalet som antogs i december 2015 – ”Parisavtalet” – är en historisk milstolpe och en stor diplomatisk framgång. Det sätter ramarna för framtidens klimatarbete och skapar förutsättningar för globalt samarbete kring klimatutmaningen. Efter år av utdragna förhandlingar och låsta positioner finns det nu utrymme för mer konstruktiv problemlösning. Mycket arbete återstår fortfarande innan Parisavtalet blir operativt, då detaljer kring flera olika mekanismer och rutiner ska utarbetas till 2020, då avtalet träder i kraft.

Framför allt återstår allt praktiskt och strategiskt arbete för respektive land att dels skärpa sina planer för utsläppsminskningar och att genomföra dem. De planer som 189 länder har presenterat för FN:s klimatsekretariat gäller som bilaga till Parisavtalet och dessa s.k. ”nationella bidrag” (NDC) utgör basen för det arbete som ska göras för utsläppsminskningar och klimatanpassning. Om man slår ihop effekten av de utsläppsminskningar som beskrivs i dessa planer så leder de till en koncentration av växthusgaser i atmosfären som skulle innebära att den globala medeltemperaturen ökar med ungefär 3 grader. De är alltså långt ifrån tillräckliga för att undvika allvarliga konsekvenser av klimatförändringarna. Det innebär också att det finns en stor diskrepans mellan det uppsatta målet i Parisavtalet: att hålla den globala medeltemperaturökningen under 1,5-2 grader och de åtgärder som länderna säger sig vara villiga att genomföra. Det är en uppenbar svaghet med avtalet.

I Parisavtalets förord uppmärksammas att klimatförändringarna är en gemensam global utmaning och att parterna därför i genomförandet av de åtgärder som krävs bör respektera mänskliga rättigheter och bidra till jämställdhet och rättvisa mellan generationer. Sårbara grupper som ursprungsfolk, migranter, barn och funktionshindrade nämns särskilt. Förordet är inte juridiskt bindande

och formuleringen ”bör” är inte särskilt stark. Parisavtalet hade varit mycket mer användbart för att fortsätta uppmärksamma sambanden mellan mänskliga rättigheter, rätten till utveckling och klimatförändringar om dessa frågor istället hade varit en del av avtalets syfte. Det är däremot positivt att det i syftet konstateras att klimatåtgärder ska genomföras inom ramen för hållbar utveckling och för att minska fattigdom. Det visar på att det praktiska klimatarbetet måste kopplas ihop med det arbete som görs för att uppnå de globala hållbarhetsmålen (Agenda 2030).

Kommenterad sammanfattning

Långsiktigt mål

Det **långsiktiga målet** som Parisavtalet sätter upp är att hålla den globala temperaturökningen gott och väl under 2 grader, med ansträngningar för att hålla den under 1,5 grader. Avtalet uttrycker avsikten att få de globala utsläppen att nå sin högsta nivå så snart som möjligt och att därefter genomföra snabba utsläppsminskningar för att nå en netto-balans mellan utsläpp och upptag av kolsänkor (t ex skog) under andra halvan av det här århundradet.

Detta är ett ambitiöst men samtidigt mycket svagt formulerat mål. Temperaturgränsen är ambitiös eftersom den enligt tillgänglig vetenskap är svår att

nå. Avtalet är ändå svagt på den här punkten, då det just på grund av ambitionsnivån hade krävts tydliga formuleringar kring hur målet ska uppnås. Nu anges inte någon tydlig tidsgräns för när utsläppen ska börja minska eller hur mycket de ska minska. Avtalet öppnar upp för fortsatt användning av fossila bränslen eftersom det istället för en maxnivå (som borde vara noll) för utsläpp anger att målet är att nå en balans mellan utsläpp och upptag av koldioxid. Målsättningar om noll-utsläpp eller "av-karbonisering" (fossilfria samhällen) hade varit starkare, men var politiskt omöjliga att få igenom.

Utsläppsminskningar

Parternas **utsläppsminskningar** regleras genom deras respektive nationella planer (NDC:s), som i de flesta fall presenterades före Paris-mötet. Avtalet innehåller **bindande krav** på att parterna ska lämna in uppdaterade NDC:s vart femte år, med en successivt höjd ambitionsnivå. Det innehåller också bindande krav på att länderna ska genomföra åtgärder för utsläppsminskningar. En uppenbar svaghet här är att liggande NDC:s inte är i närheten av vad som krävs för att klara det uppsatta temperaturmålet. Avtalet anger dessutom bara att planerna "bör" implementeras, dvs. det är svårt att ställa det land till svars som inte lever upp till sina löften.

Som motvikt till de svaga kraven på utsläppsminskningar har man genom Parisavtalet alltså skapat en process med 5-åriga cykler för uppdatering av NDC:s. Det är tydligt uttryckt att dessa planer successivt måste höja ambitionen, dvs. sätta högre mål för utsläppsminskningar. Det finns dock otydligheter kring när denna cykel ska börja. År 2018 kommer man diskutera parternas nationella bidrag, men beslut om tidsramar kommer inte att fattas förrän vid det första partsmötet under Parisavtalet (år 2020). År 2023 (och därefter vart 5:e år) ska den första s.k. "**Global Stocktake**" (ungefär "global inventering") äga rum, då parterna bedömer

hur långt man gemensamt har kommit i förhållande till avtalets syfte, dvs. det långsiktiga temperaturmålet. Bedömningen ska ligga till grund för ländernas uppdatering av deras respektive NDC:s. Denna 5-åriga cykel innebär alltså en möjlighet, men ingen garanti för att klara av att hejda alltför allvarliga klimatförändringar. En stark opinion för kraftfulla åtgärder kommer även fortsatt att vara avgörande för att driva på arbetet i rätt riktning – inte bara i Sverige utan i alla länder.

Finansiering

Parisavtalet stipulerar att **utvecklade länder ska bidra med finansiering till utvecklingsländer** för såväl utsläppsminskningar som anpassningsåtgärder, samt kapacitetsuppbyggnad och teknologiöverföring. Andra länder uppmuntras att också bidra frivilligt med finansiering. Mobiliseringen av klimatfinansiering ska ske från diverse källor, inklusive både offentliga och privata medel, och ska skalas upp över tid. Enligt de vidhängande besluten är avsikten att den tidigare nivån på USD 100 miljarder per år ska upprätthållas till 2025 och därefter ska ett nytt mål sättas, utifrån den globala inventeringen, som ska vara högre än det tidigare. De rika ländernas bidrag ska kommuniceras vartannat år, för att säkerställa transparens och förutsägbarhet.

Det är svårt att förutse om den klimatfinansiering som kommer att mobiliseras på grund av Parisavtalet blir tillräcklig. Det som är positivt är att det är tydligt att finansieringen ska skalas upp över tid. Klimatfinansieringen blir också mer förutsägbar genom att givarländerna måste kommunicera regelbundet och i förväg hur mycket de kommer att bidra med. Därmed blir det lättare att granska finansieringsflöden, och för mottagarländerna att planera sina åtgärder. Det saknas en tydlig beskrivning av vad som kommer att kunna räknas som klimatfinansiering och det finns därför en risk att ordinarie bistånd – till andra behov än klimatarbete -

urholkas genom att biståndspengar istället går till klimatfinansiering. Privat kapital kommer sannolikt att spela en allt större roll i klimatfinansieringen.

Uppföljning

För att kunna följa upp avtalet krävs **transparens och tydliga regler för rapportering**. I Parisavtalets artikel 13 etableras ett sådant ramverk. Förutom att göra det möjligt att följa upp åtgärder och finansiering syftar ramverket till att bygga tillit och förtroende för processen. Regler för rapportering återstår fortfarande att utveckla. Ramverket ska ha en inbyggd flexibilitet som tar hänsyn till olika länders kapacitet att genomföra det. Generellt beskrivs kraven på redovisning och transparens som en börda, som inte i onödan ska läggas på utvecklingsländer/länder med låg kapacitet. Medan det är positivt att avtalet inte vill skapa orimliga administrativa bördor, så riskerar det samtidigt att undergräva förtroendet för det klimatarbete som ska ske från givarländernas sida.

Handel med utsläppsrätter

En ny **mekanism för samarbete för utsläppsminskningar** har etablerats genom Parisavtalet. Den ska utvecklas under åren fram till att avtalet träder i kraft år 2020 och ersätta tidigare flexibla mekanismer för utsläppshandel. Formerna kommer att bygga på erfarenheter från tidigare system för utsläppshandel. Mekanismen ska designas för att bidra till hållbar utveckling och så att den inte skadar miljön. Det är positivt att det tydligt poängteras att mekanismen ska bidra till övergripande utsläppsminskning, att man ska undvika att utsläppsminskningarna räknas två gånger (av olika länder) och att den måste kunna garantera att utsläppsminskningarna är additionella, dvs inte skulle ha skett ändå.

Anpassning och "Loss and Damage"

Förutom det kvantitativa målet för utsläppsminskningar innehåller avtalet också ett

kvalitativt mål med avseende på **anpassning** till klimatförändringar. Anpassningsförmågan ska öka, resiliensen – alltså återhämtningsförmågan – ska stärkas och sårbarheten inför klimatförändringar ska minska, med avsikten att bidra till hållbar utveckling. Avtalet uppmärksammar att behovet av anpassningsåtgärder är stort och att ju bättre man lyckas med åtgärder för utsläppsminskningar, desto mindre kan behovet av anpassning bli i framtiden. Det lägger också vikt vid att bland annat att anpassningsåtgärder ska genomföras med ett genusperspektiv, genom en deltagande process och vara transparenta. Det är mycket positivt att anpassningsfrågorna har ett eget avsnitt i avtalet, då detta har varit och fortsätter att vara en prioriterad fråga för många utvecklingsländer.

En av de största framgångarna med Parisavtalet är att frågan om "Loss and damage" (förlust och skada) har förankrats i avtalet i ett eget avsnitt. Därmed erkänner parterna att det finns effekter av klimatförändringarna som samhällen inte kommer att kunna anpassa sig till och betydelsen av att försöka i första hand undvika och i andra hand hantera sådana effekter. Genom att the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage nämns i avtalet har man också erkänt ett forum för att fortsatt hantera dessa frågor. Däremot finns en friskrivning från ansvar i de vidhängande besluten, vilket gör att ingen särskild part kan tillskrivas ansvar för uppkomna skador.

Sammanfattande övergripande analys

Parisavtalet, och därmed det långsiktiga temperaturmålet, är juridiskt bindande enligt internationell lag. I kombination med det långsiktiga målet att öka resiliens och att skifta finansiella flöden så att de stödjer en sådan utveckling sätter det ut kursen och målar upp en övergripande vision för det gemensamma klimatarbetet. Den ambitionshöjande mekanismen med 5-åriga cykler och en global inventering skapar utrymme för att entusiasmera och

engagera allt fler aktörer i samhället att bidra till att nå målet att hålla den globala medeltemperaturökningen under 1,5-2 grader. Därutöver har avtalet styrkor och svagheter då alla komponenter inte är bindande och avtalet i många delar inte är särskilt konkret. Det är under de närmaste fem åren, tills avtalet träder i kraft, som de avgörande stegen för att skapa ett robust, ambitiöst och transparent system för att hejda klimatförändringarna och hantera dess oundvikliga effekter måste tas.

**Text: Anna Axelsson, policyrådgivare
klimatfrågor**