

EN GUIDE TILL
KLIMATFÖRHANDLINGARNA

COP23, BONN

AVTALEN, AKTÖRERNA, PROCESSERNA



FORES

**En guide till klimatförhandlingarna, COP23, Bonn:
Avtalen, aktörerna, processerna**

Mathias Fridahl

Fores, Kungsbrogatan 2, 112 27 Stockholm

Kontakt: Mathias Fridahl

+46 76 517 5997 | mathias.fridahl@fores.se | www.klimatförhandling.se | www.fores.se

Vår hantering av upphovsrätt utgår från Creative Commons Erkännande-Icke-kommersiell-Inga bearbetningar 3.0 Unported License (läs mer på www.creative-commons.se). Det innebär i korthet att det är tillåtet att dela, det vill säga att kopiera, distribuera och sända verket, på villkor att Fores och författaren anges, ändamålet är icke kommersiellt och verket inte förändras, bearbetas eller byggs vidare på.



Förord

I samband med klimatmötet i Köpenhamn 2009, COP15, noterade vi hur svårt det var att få en överblick av konferensen. Vi tog därför fram en koncis och överskådlig guide. Därefter har vi uppdaterat guiden inför varje nytt COP-möte.

I december 2015 klubbades Parisavtalet. Äntligen hade världens länder enats om ett klimatavtal. På sätt och vis kan förhandlingarnas mål därmed sägas vara uppfyllt. Men riktigt så enkelt är det inte. Otaliga detaljer återstår att komma överens om. Hur ska till exempel utsläppen mätas och rapporteras, hur ska reglerna för utsläppsmarknaderna se ut och hur ska ambitionsnivån öka så att glappet mellan gemensam målsättning och enskilda löften sluts. Vi kommer därför att fortsätta uppdatera vår guide.

Information om tidigare möten och viktiga grundprinciper för klimatförhandlingar finns liksom tidigare med i materialet.

Du läser nu guiden i pdf-form. På klimatförhandling.se uppdateras guiden kontinuerligt, och du kan läsa uppdateringar från klimatförhandlingarna på klimatförhandlingsbloggen. Denna upplaga är en substantiellt uppdaterad version av vår guide till COP22 i Marrakech, författad av Daniel Stensson Engström. Trevlig läsning!

Stockholm, måndag 21 augusti, 2017

Mathias Fridahl
Klimatpolitisk analytiker, Fores

Innehållsförteckning

Förord.....	ii
1 Avtalen – Ramkonventionen, Kyotoprotokollet och Parisavtalet	4
2 Processerna – Så går förhandlingarna till	7
3 Sakfrågorna och det komplicerade maktspelet	9
4 Viktiga frågor för COP23 i Bonn, november 2017	15
5 Så tycker de viktiga aktörerna.....	19
6 Sveriges roll	32
7 Nyckelpersoner.....	33
8 Viktiga möten utanför UNFCCC-förhandlingarna.....	35
9 Indelning av länder i olika grupper (s.k. "Annex").....	38
10 Tidigare klimattoppmöten	39
11 Ordlista.....	43

1 Avtalen – Ramkonventionen, Kyotoprotokollet och Parisavtalet

FN:s klimatförhandlingar sker framförallt under FN:s **Ramkonvention om klimatförändringar, UNFCCC**. Konventionen antogs strax innan det stora miljötoppmötet i Rio i juni 1992, då det öppnades för signering och snabbt fick stor uppslutning. UNFCCC har för närvarande 197 kontrakterande parter, d.v.s. universell uppslutning med fler kontraktsparter än antalet medlemsstater till FN.

Klimatkonventionen sätter ramarna för ländernas klimatarbete, t.ex. målsättningar (artikel 2, att förhindra farlig mänsklig påverkan på klimatsystemet), principer (t.ex. artikel 3.1 om gemensamt men differentierat ansvar) och skyldigheter (t.ex. artikel 4 om att minska utsläpp och artikel 12 om att rapportera utsläppsstatistik).

Konventionen specificeras genom underavtal. I dagsläget finns två sådana avtal, Kyotoprotokollet (inklusive Doha-tillägget till Kyotoprotokollet) och Parisavtalet.

Kyotoprotokollet förband de flesta utvecklade länder att minska sina utsläpp med 5,2 procent mellan 2008 och 2012. Dessutom ska flertalet utvecklade länder fortsätta minska sina utsläpp med 18 procent mellan 2013 och 2020, jämfört med 1990 års utsläppsnivåer.

Parisavtalet reglerar klimatarbetet från och med 2020 och syftar bland annat till att begränsa den globala uppvärmningen till väl under 2°C.

Ramkonventionen om klimatförändringar

Antogs: 9 maj 1992

Laga kraft: 21 mars 1994

Ratificerande parter: 197

Parts konferens: COP

Kyotoprotokollet

Antogs: 11 december 1997

Laga kraft: 16 februari 2005

Ratificerande parter: 192

Parts konferens: CMP

Doha-tillägget till Kyotoprotokollet

Antogs: 8 december 2014

Laga kraft: klausul om ikraftträdande ännu ej uppfylld

Ratificerande parter: 80

Parisavtalet

Antogs: 12 december 2015

Laga kraft: 4 november 2016

Ratificerande parter: 160

Parts konferens: CMA

Parisavtalet i korthet

I slutskedet av COP21, den 12 december 2015, klubbades Parisavtalet. Avtalet bygger på FN:s Ramkonvention om klimatförändringar och förtydligar hur den framtida globala klimatregimen ska fungera.

Redan ett år efter att avtalet antogs vann det laga kraft. Det skedde 4 november 2016, efter att kravet om att minst 55 länder, som svarar för minst 55 procent av de globala utsläppen, ratificerat avtalet. Det innebar också att COP22 i Marrakech blev det första mötet för avtalets kontraktsparter. Detta möte kallades CMA1.

Parisavtalets viktigaste delar

Parisavtalet skärpte det tidigare **långsiktiga temperaturmålet**, tvågradersmålet, som var en del av överenskommelserna från COP16 i Cancun 2010. Nu har målet specificerats till att begränsa den globala uppvärmningen till klart under 2 grader, med sikte på 1,5 grader (artikel 2). Dessutom är målet nu, genom Parisavtalet, lagligt bindande istället för politiskt vägledande. Vilken juridisk betydelse detta får är ännu oklart, men det kan öppna för framtida prövningar.

Det **långsiktiga utsläppsmålet** är dock fortfarande otydligt. Eftersom det är svårt att med exakt precision förutspå hur olika utsläpp påverkar temperaturen (p.g.a. osäkerheter i forskningen om klimatsystemet) så kan temperaturmålet översättas i vitt skilda utsläppsmål. I avtalet står endast att utsläppen ska **nå sin kulmen så snart som möjligt** och att de därefter ska minska **och slutligen ska balans nås mellan utsläpp och sänkor** under seklets andra hälft (artikel 4.1).

Länderna är bundna att lämna in uppdaterade **nationellt bestämda bidrag** (Nationally Determined Contributions, NDCs) **var femte år** (artikel 4). Det är bindande att lämna in nya mål, men det är inte bindande att uppfylla dem. Däremot är det bindande att vidta åtgärder för att uppnå de nya målen. Bidragen kan också se väldigt olika ut då riktlinjerna för hur dessa ska utformas är väldigt vaga. Det gör t.ex. att olika jämförelseår är tillåtna, liksom olika typer av utsläppsmål, t.ex. uttryckta i absoluta tal eller som målsättningar att minska koldioxidintensiteten i ekonomin. NDC:erna kan också innehålla mål om stöd till andra länders klimatarbete eller mål och åtgärder för klimatanpassning.

Avtalet specificerar att **utvecklade länder ska leda klimatarbetet** genom att ha nationella, övergripande mål uttryckta i absoluta tal medan utvecklingsländer uppmuntras att sträva efter att anta nationella mål eller begränsande utsläppsmål i ljuset av olika nationella omständigheter (artikel 4.4). Enligt avtalet ska det var femte år genomföras en global översyn där NDC:erna utvärderas utifrån de globala målen för utsläppsminskningar, stärkt anpassningskapacitet och finansiering (artikel 14).

För **finansiering** (stöd till utvecklingsländernas klimatarbete) finns det ingen referens i avtalet till de 100 miljarder USD som det beslutades om i Cancun 2010. Det står endast att finansieringen ska öka från nuvarande nivåer, där ansvaret ligger på utvecklade länder och andra får bidra frivilligt (artikel 9). I beslutstexten från Paris, som ackompanjerade avtalet, anges däremot

att länderna senast 2025 ska ha tagit fram ett nytt kvantifierat mål med 100 miljarder USD som golv (§54).

För skador och förluster fortsätter arbetet genom den så kallade Warsawmekanismen. En rad möjliga samarbetsområden nämns, t.ex. kring varningssystem, katastrofförberedelser och försäkring. I beslutstexten står dock uttryckligen att begreppet "skador och förluster" inte innebär "juridiskt ansvar och kompensation" (artikel 8).

Med avtalet slås fast att ett **förstärkt system för mätning och rapportering av utsläpp**, med inbyggd flexibilitet, ska upprättas (artikel 13). Här finns ingen tydlig indelning mellan utvecklade länder och utvecklingsländer, men de minst utvecklade länderna och de små ö-staterna nämns särskilt. Avtalet möjliggör även för länder som vill länka sina **utsläppsmarknader** eller **handla med utsläpps krediter** att samarbeta för att uppnå sina utsläppsmål (artikel 6).

Avtalet trädde som sagt i kraft 30 dagar efter att minst **55 länder som står för minst 55 procent av utsläppen** lämnat in papper på att de accepterat eller ratificerat avtalet (artikel 21). Det är inte tillåtet att göra reservationer mot enskilda artiklar (vilket Venezuela hotat med i samband med diskussion om marknadsmekanismer, se artikel 27). Det finns en explicit skrivning om att länder, efter att det gått tre år sedan avtalet trädde i kraft, kan lämna det genom en skriftlig notifiering, varefter det tar ytterligare ett år innan utträdet blir giltigt (artikel 28).

2 Processerna – Så går förhandlingarna till

Partskonferenser (COP/CMP/CMA) och undergrupper

Ett **beslutsfattande möte** till Ramkonventionen kallas för **parts konferens**, **COP** (Conference of the Parties), och hålls vanligen i slutet av varje år. Övriga avtal har även de partskonferenser som hålls parallellt med COP (CMP för Kyotoprotokollets kontraktsparter och CMA för Parisavtalets kontraktsparter).

COP inleds på tjänstemannanivå och utgår från ett antal texter som tagits fram under förberedande förhandlingsmöten. Mot slutet övergår mötet till ministernivå. Då anländer ministrar, vilka har större mandat att kompromissa om svåra knäckfrågor. De flesta skickar sina miljöministrar, men även finansministrar, utrikesministrar och statsministrar kan vara på plats.

Vanligtvis leds förhandlingarna av värdlandets miljö- eller utrikesminister. Ordförandens vilja och förmåga till att föreslå kompromisser spelar en central roll för förhandlingarnas framgång. Ordföranden är ansvarig för att föra förhandlingarna framåt och sätta sina nationella intressen åt sidan.

Partskonferensernas beslut förbereds i arbetsgrupper. Vanligtvis tillsätts så kallade **ad hoc-grupper** för att förhandla specifika frågor, till exempel ett nytt avtal. Dessa grupper har ett snävt och tidsbundet mandat och upplöses vanligtvis när mandatet är uppfyllt. Ad hoc-gruppen för Durban-plattformen (ADP) är ett exempel, vars mandat var att förhandla fram ett förslag på nytt avtal till COP21 i Paris. Ett annat exempel är de nu pågående APA-förhandlingarna (Ad hoc working group on the Paris Agreement) som arbetar med regelboken för genomförandet av Parisavtalet. Dessa träffas så många gånger som staterna anses behöva för att kunna uppfylla sina mandat.

Parallellt sker också förhandlingar i **två permanenta undergrupper** till COP: Det rådgivande organet för implementering (Subsidiary Body for Implementation, SBI) och det rådgivande organet för vetenskap och teknik (Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice, SBSTA). Dessa träffas normalt två gånger per år. Här diskuteras framför allt genomförandet av olika mekanismer, såsom verifiering av utsläppssiffror och utsläppsmarknader. De många parallella spåren innebär att under ett COP-möte kan upp emot 40 olika förhandlingar pågå parallellt.

Först när det närmar sig slutet av konferensen, efter att undergrupperna träffats, öppnas de olika partskonferenserna, inklusive COP. Där förhandlas de sista kompromisserna och besluten kan till slut fattas i plenum. Förhandlingarna fortsätter ofta långt efter det schemalagda avslutet på fredag eftermiddag. I Durban 2011 hann det bli söndagsmorgon innan parterna kunde enas, och i Paris 2015 klubbades avtalet på lördag eftermiddag, nära ett dygn efter planerat avslut.

Processregler

Länderna har konsekvent misslyckats med att anta **processregler**. Under 1990-talet diskuterades frågan flitigt. Bland annat fanns ett förslag om att

UNFCCC skulle fatta beslut med 75 procents majoritet. I dagsläget lever frågan om processregler vidare mest på pliktskyldigt lågvarv, eftersom kompromisser visat sig i princip omöjliga att nå. I avsaknad av formella regler fattas beslut med **konsensus** som i praktiken innebär att staterna har **vetorätt**. Beslut fattas därför utifrån minsta möjliga nämnare, vilket riskerar göra både avtal och andra beslut vaga och svaga. Å andra sidan är besluten ofta väl förankrade och anses som legitima. De förväntas på så vis också få stor uppslutning och dessutom genomföras av de flesta kontraktsparter, vilket inte alltid är fallet med multilaterala beslut som fattats genom omröstning.

Det finns dock utrymme för tolkning av konsensusbegreppet. Vid ett flertal tillfällen har ordföranden klubbat beslut trots tydligt motstånd från enskilda länder (i Kyoto 1997, Cancun 2010, Doha 2012 och Paris 2015). Till exempel i Cancun var Bolivia den enda part som inte kunde acceptera kompromisserna i beslutstexten, vilka de ansåg var alldeles för vaga. De mötte dock ljudligt motstånd och beslutstexten antogs till slut, efter att dåvarande ordföranden Patricia Espinosa förklarade: "I do note your opinion and I will be more than happy to make sure it is reflected in the records of the conference. And if there is no other opinion, this text is approved." Ett annat exempel på flexibel hantering av begreppet konsensus är 2012 års förhandlingar i Doha, då Rysslands protester mot beslutet att anta en ny åtagandeperiod under Kyotoprotokollet ignorerades av ordförande Abdullah bin Hamad Al-Attayah.

Vanligtvis enas parterna, dock inte sällan med beslut om att flertalet frågor ska fortsätta förhandlas på nästkommande möten (alltså i stil med att besluta om att det ännu inte går att ta beslut). Om dagordningen trots allt inte kan stängas, det vill säga om beslut inte kan fattas för dagordningens alla punkter, så kan mötet inte avslutas. Det finns då en möjlighet att återuppta mötet i ett senare skede, ett så kallat COP-bis, vilket innebär att förhandlingarna köper sig tid för att hitta kompromisser. Så skedde 2000, när COP-mötet i nederländska Haag kollapsade och förhandlingarna fick återupptas i Bonn i juli året därpå.

3 Sakfrågorna och det komplicerade maktspelet

Förhandlingarna under Ramkonventionen är generellt sett svåra. Alla länder vill nå överenskommelser som innebär lägre utsläpp. Men vägar att nå detta gemensamma mål är många vilket gör det svårt att komma överens.

Klimatet definieras i internationella sammanhang som en gemensam nytta, vilket betyder att ett lands agerande påverkar övriga länder. Oavsett var i världen en utsläppsminskning sker så kommer den alla till gagn. Eftersom det många gånger är kostsamt att sänka sina utsläpp, försöker många länder få utsläppsminskningarna att ske någon annanstans. Det har resulterat i en situation liknande fångarnas dilemma där vissa parter väntar så länge som möjligt med att åta sig utsläppsminskningar, i hopp om att andra ska genomföra dem istället. Inför Köpenhamn visade sig detta bland annat genom att få parter, förutom EU, offentliggjorde egna, konkreta utsläppsmål.

Det är alltså mycket svårt att med konsensus besluta "vem som ska göra mest" och "vem som ska betala vad till vem". Att ta beslut med konsensus (alla måste vara överens) innebär också att avtalet riskerar att bli svagt. Konsensusregeln ger makt åt den som bara kan tänka sig att acceptera ett svagt avtal. Till råga på allt kantas förhandlingarna av förseningar och förhinder, ofta på grund av inhemsk opinion, som i många fall hindrar länder att införliva beslut i det egna landets lagstiftning och därmed försvårar för ett globalt avtal.

Utsläppsminskningar

Den fråga som ofta får mest uppmärksamhet är den om att minska utsläppen av växthusgaser. Ska temperaturökningen begränsas behöver utsläppen minskas. Minskningåtgärder behandlas i Parisavtalets fjärde artikel.

I Parisavtalet står att utsläppen skall vända ner så snart som möjligt, och att de globala utsläppen under seklets andra hälft inte ska vara högre än vad olika sänkor som hav och skog klarar att absorbera. Länders enskilda mål för att minska utsläppen återfinns i de nationellt bestämda bidrag (Nationally Determined Contribution, NDC) som varje land är förbundna att lämna in kontinuerligt.

Redan inför Paris hade länderna i princip enats om att avtalet skulle bygga på system där länderna själva meddelar vilket klimatarbete de kan tänka sig att genomföra för att bidra till att nå avtalets globala målsättning. Begreppet "NDC" myntades i sista stund under COP19 i Warszawa och är tänkt att beskriva det klimatarbete (t.ex. utsläppsminskningar) som länderna ska genomföra för perioden efter 2020. NDC (som formuleras som ett "bidrag" till det globala klimatsamarbetet) ses som en svagare typ av skrivelse än det tidigare ofta använda "åtagande" (se t.ex. Kyotoprotokollet och dess "åtagandeperioder").

Inför Paris lyckades länderna inte enas om tydliga riktlinjer för hur bidragen skulle se ut. Bidragen kan därför innehålla olika omfattande information om till exempel finansiering, anpassningsåtgärder och utsläppsminskningar, och olika beräkningsmetoder så som vilket basår som utsläppsminskningar ska räknas

från, vilket som ska vara slutåret för utsläppsminskningar, och om utsläpp ska räknas i absoluta tal eller i relation till exempelvis BNP. Då varje enskilt land haft relativt fria tyglar i utformandet av sina NDC:er finns stora skillnader mellan de inlämnade bidragen. Dessa bidrag utgör grunden för Parisavtalet och ska efter hand uppdateras.

Sedan klimatförhandlingarnas början har frågan om utsläppsminskningar varit nära kopplad till frågan om ansvarsfördelning, det vill säga vem som ska göra vad. Många fattiga länder menar att det är orättvist att rika länder vill att de ska minska sina utsläpp. Rika länder har i större utsträckning orsakat klimatförändringarna, eftersom de i sekler stått för nästan alla utsläpp, vilket lett till de utvecklade ländernas industriella dominans. Nu, när de fattiga länderna börjar utvecklas, diskuteras inskränkningar i deras möjlighet att orsaka utsläpp.

Om alla världsinvånare släppte ut maximalt två ton koldioxid per person, det vill säga en global utsläppsminskning med cirka 68 procent, skulle det till exempel innebära följande minskningar/ökningar:¹

USA:	– 90 %
Sverige:	– 62 %
Kina:	– 77 %
Moçambique:	+ 192 %
Indien:	– 14 %

Andra metoder för att beräkna relativa ansvar för utsläppsminskningar tar fasta på att länder gör en insats proportionell till sina historiska utsläpp eller sin BNP. I Ramkonventionen och Kyotoprotokollet har det slagits fast att de utvecklade länderna måste sänka sina utsläpp innan de kan vänta sig att de fattiga länderna gör detsamma. Men många rika länder, till exempel USA, är inte beredda att gå med på att detta tolkas alltför snävt, trots att deras utsläpp de senaste 150 åren ligger till grund för dagens klimatproblem.

I Parisavtalet löstes flera besvärliga frågor kring differentiering med språk som beskrev att åtgärder ska vidtas i ljuset av nationella omständigheter, vilket är en skrivning som delvis återfinns i Ramkonventionen (artikel 4.1) men också i bilaterala klimatöverenskommelser mellan USA och Kina.

Anpassningsåtgärder

Även om Parisavtalets målsättning om att begränsa den globala uppvärmningen till klart under 2°C uppnås så kommer det uppstå effekter av klimatförändringar som människor behöver anpassa sig till. Bl.a. kommer nederbördsmonster ändras, havsnivåer stiga och ekosystem förändras. Anpassning kan därför bl.a. handla om att bygga hus som bättre klarar översvämningar och stormar, skapa åtgärdsprogram för vård och omsorg i händelse av värmeböljor eller vidta åtgärder som förhindrar ökenutbredning. Därför diskuterar klimatförhandlare även anpassningsfrågor. Parisavtalet innehåller en målsättning om att stärka

¹ Baserat på siffror för 2013 års utsläpp per capita, exklusive utsläpp från markanvändning, -förändring och skogsbruk.

den globala anpassningsförmågan och frågan bereds stort utrymme i avtalets artikel 7. Där slås fast att frågan om anpassning är global. Samtidigt skiljer sig anpassningsfrågor från frågor om utsläppsminskningar, såtillvida att andra länder inte drabbas lika direkt av att ett land inte vidtar anpassningsåtgärder.

Frågan om anpassning har historiskt drivits av fattigare länder där klimatförändringens effekter redan blivit tydliga. Frågan om anpassning har också ofta kopplats till klimatfinansiering och rättvisa, där utvecklingsländer menat att de utvecklade länderna har ett ansvar att vara med och finansiera anpassningsåtgärder i fattigare länder.

Klimatfinansiering

Tillväxt utan koldioxidutsläpp kräver ny teknik som framför allt finns i utvecklade länder. Därför syftar Parisavtalet också till att ställa om de finansiella flödena till grön utveckling och att de rika länderna i framtiden ska bidra med pengar och grön teknik, och därmed förenkla för utvecklingsländerna att minska sina utsläpp och anpassa sig till klimatförändringar (artikel 2 och 9).

Finansieringsfrågan var stor redan i Köpenhamn 2009, och fattiga länder har krävt stora summor i stöd för att ha råd med den nya tekniken och för att anpassa sig till klimatförändringarnas effekter. I Köpenhamn lovade utvecklade länder att det från och med 2020 ska mobiliseras 100 miljarder USD årligen som stöd till utvecklingsländer. Pengarna ska delvis kanaliseras genom den Gröna klimatfonden som beslutades om i Cancun 2010. Fonden har sitt huvudkontor i Songdo i Seoul, Sydkorea, och har hittills blivit lovad cirka 10 miljarder USD för den första fyraårsperioden (2015–2018) varav Sverige är den största enskilda givaren per capita och USA är det i absoluta tal, även om Trumps administration hotat med att dra in löften om framtida utbetalningar. För perioden efter 2020 finns inga ökade eller kvantifierade anslag utlovade.

Utvecklade länder är noga med att påpeka att "mobilisera" inte innebär ytterligare bistånd eller annan typ av offentliga medel på 100 miljarder USD per år, utan att en mindre mängd offentliga medel ska användas som hävstång till privat finansiering.

Utvecklingsländer som Kina har i sin tur krävt kompensation för de utsläpp som sker inom deras exportindustri, som till stor del producerar billiga varor för marknader i industrinationer. Vissa oljeproducerande länder har dessutom krävt kompensation för uteblivna inkomster på grund av att avtalet kan leda till att de säljer mindre olja.

Ett förslag till finansiering är att samtliga utvecklade länder bidrar med en viss andel av sin respektive BNI, liknande FN:s system för bistånd (0,7 procent av varje lands BNI har rekommenderats). Ett annat förslag är att alla länder förutom de allra fattigaste bidrar med en summa grundad på utsläpp, befolkning och BNI. Med det förslaget skulle en del fattiga länder få tillbaka mer än de ger, ett system som skulle likna EU:s system för medlemsavgifter.

Andra viktiga punkter som måste redas ut är möjligheten till en tydlig utvärdering av att pengarna faktiskt gör klimatnytta, hur pengar ska fördelas mellan

utsläppsminskningar och anpassningsåtgärder samt fördelningen mellan statliga bidrag och privata investeringar.

Även så kallade flexibla mekanismer som t.ex. mekanismen för ren utveckling (CDM) kan klassas som klimatfinansiering. CDM tillåter länder/företag att genom att investera i utsläppsminskningar i andra länder kunna tillgodogöra sig utsläppskrediter som kan krediteras inom exempelvis EU:s handelssystem för utsläppsrätter (EU ETS). Även den mekanism för att minska utsläpp och bidra till hållbar utveckling (SDM) som enligt Parisavtalets artikel 6 ska etableras, kan sägas kunna bidra till löftena om klimatfinansiering, även om mekanismens detaljer ännu är oklara.

Många utvecklingsländer, framför allt de minst utvecklade länderna (least developed countries, LDC) och SIDS (Small Island Developing States), är angelägna om att frågan om klimatrelaterade förluster och skador fortsatt finns med på dagordningen. I Warszawa 2013 beslutades om en mekanism för att hantera denna fråga, och i Paris beslutades att denna mekanism ska tjäna även Parisavtalet och att frågan ska fortsätta att diskuteras.

Relaterat till marknadsmekanismer är också frågan om avskogning som hanteras genom mekanismen REDD+ (Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation, and foster conservation, sustainable management of forests, and enhancement of forest carbon stocks), där markägare ska kunna kompenseras för att behålla skog.

Mätning och rapportering av utsläpp och finansiering

Ett grundläggande problem som gör det svårt att komma överens är misstron mellan länder. Hur ska ett land kunna säkerställa att ett annat land verkligen gör vad det utlovat? För att öka tilltron mellan länder är det viktigt att det finns gemensamma regler för hur länder mäter och rapporterar sina utsläpp och sina finansiella stöd.

Kyotoprotokollet ställer bara krav på utvecklade länder att kontinuerligt mäta och rapportera sina utsläpp. Detta behandlas i Parisavtalets artikel 13, där det slås fast att samtliga länder ska mäta och rapportera sina utsläpp. Men detaljer för detta system är fortfarande inte antagna. Detsamma gäller ett system för att mäta och rapportera om finansiellt stöd.

Hur garanteras att avtalet hålls?

Ända sedan det första internationella miljöavtalet slöts i Stockholm 1972 har efterlevnaden av överenskommelserna varit ett bekymmer. Det har varit svårt att finna gemensamma metoder för vad som ska ske när länder inte lever upp till avtalen. Detta beror i sig på att miljöfrågor ofta berör globala, gemensamma resurser – atmosfären, haven och den biologiska mångfalden existerar oberoende av nationsgränserna. Det är svårt att bevisa att en viss miljökada har uppstått på grund av en annan nations otillräckliga agerande. Hittills har den internationella domstolen (ICJ) inte prövat något sådant fall. ICJ är ett av FN:s huvudorgan och kan i teorin pröva fall där ett land t.ex. kräver kompensation från ett annat p.g.a. skador som uppkommit i det första landet till följd av utsläpp

från det andra. Men processen är krånglig och bevisbördan svår. Likaså är det svårt att utdöma olika straff om det inte finns tydliga förbud formulerade – något som visat sig vara svårt när det gäller utsläpp av växthusgaser.

Miljöavtalens avsnitt om efterlevnad brukar innehålla tre delar:

- Förebyggande mekanismer som ska förhindra att stater bryter mot sina åtaganden (preventing non-compliance)
- Mekanismer som underlättar ländernas arbete med att uppfylla avtalen (facilitating compliance)
- Mekanismer som överser och utvärderar hur länderna arbetar för att nå de olika målen (managing compliance)

Efter Kyotomötet sköt man på frågan om hur länderna skulle behöva leva upp till kraven. Det dröjde till mötet i Marrakech 2001 då ett beslut (Marrakechreglerna) skapade en internationell kommitté för att kontrollera och reglera att Kyotoavtalet följs. Vid allvarigare överträdelser kan resultatet bli avdrag från landets framtida tillåtna utsläppsmängd, eller att landet under framtida åtagandeperioder utesluts från handeln med utsläppsrätter.

Miljörättsjurister har diskuterat om reglerna verkligen gör någon skillnad. De sanktioner kommittén förfogar över bedöms som svaga eller rent av i konflikt med Kyotoprotokollets utsläppsmål. Av OECD-länderna har Kanada varit bland de sämsta på att uppnå sina åtaganden under Kyotoprotokollet. 2010 valde Kanada att begära utträde ur protokollet, vilket trädde i kraft strax efter COP17 i Durban 2011. Om Kanada hade stannat kvar i protokollet hade landet brutit mot sina åtaganden och enligt Marrakech-reglerna fått en kraftig minskning av sina tillåtna utsläpp efter 2012, då den nya åtagandeperioden skulle ta vid.

Ett juridiskt bindande avtal?

En av de stora knäckfrågorna inför Paris var om det skulle bli ett juridiskt bindande avtal eller ej. Ett vanligt förekommande önskemål från t.ex. EU, lågt liggande önationer och civilsamhälle var att klimatavtalet skulle innehålla lagligt bindande åtaganden att minska utsläpp. Ett folkrättsligt bindande avtal, med tydliga åtaganden, ansågs viktigt då det signalerar att frågan tas på största allvar och gör det svårare för länderna att inte uppfylla sina mål.

Parisavtalet blev rättsligt bindande. Men folkrätten – den offentliga delen av internationell rätt som reglerar hur stater och i viss mån även andra aktörer förhåller sig till varandra – är komplicerad och skiljer sig från nationell lagstiftning. Det är svårt att hålla de som bryter mot folkrätten ansvariga, vilket var tydligt i exemplet med Kanadas utträde ur Kyotoprotokollet. Där var ländernas åtaganden att minska sina utsläpp rättsligt bindande och det fanns sanktioner mot dem som inte uppfyllde sina åtaganden. Trots det kunde Kanada, utan några konsekvenser annat än ett skadat förtroende, lämna protokollet när de insåg att de inte skulle uppfylla sitt åtagande.

Ett annat problem är att rättsligt bindande avtal, som innehåller kvantifierade åtaganden, i vissa länder måste ratificeras av det nationella parlamentet. Så är

det exempelvis i USA, som trots att man skrivit under avtalet hamnade utanför Kyotoprotokollet på grund av att kongressen inte ratificerade avtalet.

Den juridiska formen är heller inte avgörande för hur ambitiöst ett avtal är. Parisavtalet är rättsligt bindande, men det innehåller inga kvantifierade åtaganden för enskilda länder. Med andra ord är det inte rättsligt bindande att minska utsläppen i en specifik omfattning. Den stora frågan inför Paris var **vilka delar** av avtalet som skulle bli folkrättsligt bindande. Som tydligast blev detta under mötets avslutande minuter, då det uppstod en diskussion kring artikel 4.4, där USA inte kunde acceptera att "Developed country Parties shall continue taking the lead by undertaking economy wide absolute emission reduction targets", eftersom "shall" skulle innebära att det var starkt rättsligt bindande. Lösningen blev att byta ut "shall" mot det svagare "should". På ett liknande sätt har "åtaganden" bytts mot den vagare formuleringen om länders "bidrag".

Det är alltså inte bara avtalsformen som avgör om det blir bindande eller ej, utan språkbruket i ett folkrättsligt bindande avtal avgör också hur långtgående det är. Enligt Parisavtalet är det inte bindande för länder att uppfylla sina inskickade utsläppsmål, därför finns inte heller några sanktionsmekanismer gentemot länder som inte uppfyller sina mål. Inte heller till de delar som är bindande, exempelvis att lämna in sina uppdaterade bidrag vart femte år, finns några sanktionsmekanismer kopplade. Däremot finns en kommitté som ska bistå länder i att underlätta genomförande och främja att länder följer avtalet. Reglerna för kommittén är under förhandling.

Det sägs ibland finnas en motsättning mellan avtalsform, ambitionsnivå och antalet kontraktparter. En striktare rättslig bindning och hög ambitionsnivå gör staterna mindre angelägna om att delta. I Paris nåddes en mild grad av rättslig bindning vilket gör det mindre avskräckande för länder att delta.

4 Viktiga frågor för COP23 i Bonn, november 2017

Klimatkonventionens 23:e partskonferens, COP23, hålls i Bonn 6–17 november 2017 med Fiji som ordförandeland. Parisavtalets regelbok står på dagordningen och formerna för den amerikanska administrationens deltagande utgör ett orosmoln.

Process

I överenskommelsen från Paris står att det första COP-mötet efter att avtalet trätt i kraft också ska fungera som det första mötet för Parisavtalets parter (CMA). Marocko stod därför värd för CMA1 i Marrakech förra året, parallellt med COP22.

Att mötet i Marrakech blev det första mötet för Parisavtalets kontraktsparter anses positivt och som resultatet av ett stort politiskt stöd för avtalet. Men det innebar också diplomatiska svårigheter. I Paris inrättades en arbetsgrupp som kallas APA – Ad hoc working group on the Paris Agreement. Gruppens mandat är att förbereda Parisavtalets regelbok för beslut vid CMA1. Det rör sig bland annat om regler för mätning och rapportering av utsläpp, samt regler kring mekanismer för utsläppshandel.

APA höll sitt första möte i maj 2016, och länderna är fortfarande långt ifrån en överenskommelse. Det satte stor press på diplomatisk finess under CMA1 i Marrakech, november 2016. Dessutom vill länder som avser, men ännu inte hunnit, ratificera Parisavtalet delta vid beslut om reglerna under CMA1.

För att kringgå denna problematik valde förhandlarna att öppna CMA1 i Marrakech, men att inte stänga mötet. På så vis kommer CMA1 att kunna fortsätta även under COP23, 2017, och vidare fram till dess att en överenskommelse nåtts. En liknande strategi användes vid COP6 i Haag, och i flera förberedande möten inför Paris.

CMA1-2 (del två av första sessionen) ska hållas under COP23 och granska hur arbetet med regelboken för Parisavtalet fortskrider, med sikte på att förslag till regler ska vara klara för att antas till COP24 i Krakow, Polen, december 2018. Genom att CMA inte övertar arbetet med regelboken från de andra arbetsgrupperna, och inte heller tvingas ta beslut i frågan eftersom dagordningen inte behöver stängas, så kan även stater som ännu inte ratificerat Parisavtalet, och därmed inte får delta i förhandlingar under CMA, vara med och förhandla om reglerna. Tanken är att det ska underlätta deras framtida ratificeringsprocesser, genom att öka delaktighet i de beslut som kommer att reglera hur avtalet fungerar.

COP23 blir också det första mötet efter att Donald Trump meddelat sin ambition att USA antingen ska omförhandla Parisavtalet eller, om det misslyckas, träda ut ur avtalet. Även om det i teorin blir närmast omöjligt för Trump att få USA att formellt lämna Parisavtalet under hans mandatperiod, utan att samtidigt också lämna Ramkonventionen, kan hans negativa ambition påverka förhandlingarna. Om Trump ger instruktioner om att omförhandla betydelsen av Parisavtalet genom förhandlingarna om dess regelbok så kan vi förvänta oss mycket svåra

processer under COP23 i Bonn. I bästa fall prioriteras inte frågan av Trump och USA:s förhandlare kan då inta en mer passiv roll. I värsta fall blir USA en destruktiv kraft som gör ett redan svårt jobb än mer komplicerat.

Innehåll

Utöver de årligt återkommande frågorna, t.ex. om val av personer till olika uppdrag, budget och genomgång av nationalrapporter, så är det få frågor, direkt relaterade till Parisavtalet, som måste beslutas i Bonn. Vid sidan av en rad mindre möten så är det sex större grupper som träffas med var sin dagordning (COP23, CMP13, CMA1-3, SBI47, SBSTA47 och APA1-4). Parisavtalets regelbok ska vara färdigförhandlad till COP24 och CMA1-3 som hålls i Krakow i december 2018. Alla dagordningar hittas på <http://unfccc.int/2860.php>.

Ett antal frågeområden etablerades av Parisavtalet och är fortsatt aktuella i förhandlingarna om dess regelbok. Flera av dessa behöver smaldas av och ringas in under COP23 för att det ska finnas en rimlig chans att anta regelboken under COP24, vilket är den uttalade ambitionen från COP22 i Marrakech.

- **Riktlinjer för utformandet av NDC:er** (t.ex. gemensamma tidsramar, SBI47 dagordningspunkt 5 samt vilken information som skall inkluderas i framtida NDC:er, APA1-4 dagordningspunkt 3a): Vid förhandlingarna inför Paris fanns inledningsvis en ambition om att ländernas bidrag skulle vara närmast identiskt utformade. Om inte förr så blev det under COP20 i Lima 2014 uppenbart att länder inte var redo att ge upp sina olika preferenser för hur utsläppsmålen skulle räknas, vilket är som skulle utgöra basår med mera till förmån för gemensamma regler. Enligt Parisavtalet ska länder vart femte år rapportera in sina utsläppsmål, men det finns inga riktlinjer för över vilken period bidragen ska sträcka sig. USA har exempelvis som mål att till 2025 minska sina utsläpp med 26–28 procent jämfört med 2005 års nivå, medan EU:s mål är att minska utsläppen med 40 procent till 2030, jämfört med 1990 års nivå. Förhandlingar förs också om vilken typ av mål som olika typer av länder bör anta.
- **Marknader** (SBSTA47 dagordningspunkt 11): CMA1-3 ska besluta om reglerna för "internationellt överförbara utsläppsminskningar" och den "mekanism för att bidra till utsläppsminskningar och stöd till hållbar utveckling" som enligt Parisavtalet ska upprättas. Det handlar i praktiken om handel med utsläppsenheter samt en form av marknad för utsläppskrediter, likt CDM som enligt Kyotoprotokollet gör det möjligt för länder att finansiera och tillgodoräkna sig utsläppsminskningar som görs i andra länder. Dessa förhandlingar har varit ovanligt slutna och svåra att följa i detalj, men COP23 ska föra diskussioner t.ex. om hur dubbelbokföring mellan olika utsläppsenheter och -krediter undviks, hur det kan garanteras att krediter motsvarar verkliga utsläppsminskningar och hur handeln skall administreras.
- **Transparens, mätning och rapportering** (APA1-4 dagordningspunkt 5): I tidigare avtal har det varit bindande för utvecklade länder att kontinuerligt rapportera nationella utsläpp till FN. Men flera länder, exempelvis Kina, har inte haft sådana krav. För att skapa trovärdighet i

ett system där länder själva får bestämma sina utsläppsmål, krävs att länder kan vara säkra på att rapporteringen om huruvida andra länder når sina mål faktiskt stämmer. Enligt Parisavtalet och konsensus i Marrakech ska CMA1-3 besluta om regler för ett sådant system, där alla länder med flexibilitet utifrån det enskilda landets förmåga, kontinuerligt rapporterar in sina utsläpp. Detta är en fråga där diskussionen kring differentiering, som varit central för 25 års klimatförhandlingar, återigen kommer att vara i centrum. Vilka länder ska ha vilka krav på sig – och när ska länder förväntas agera enligt samma regler som de länder som nu räknas som utvecklade?

- **Genomförande och uppfyllnad** (APA1-4 dagordningspunkt 7): CMA1.3 ska utforma riktlinjer för den kommitté som fått i uppgift att underlätta för länder att genomföra och uppfylla Parisavtalet. Denna kommitté är det närmaste Parisavtalet kommer en sanktionsmekanism, men det står tydligt att kommittén inte ska fokusera på att vara bestraffande.
- **Finansiering** (SBI47 dagordningspunkt 15): Målet om att utvecklade länder från och med år 2020 ska mobilisera 100 miljarder USD årligen i klimatfinansiering ligger fast, men många utvecklingsländer kritiserar rika länder för att nuvarande finansiering är för låg för att ligga i linje med 2020-löftet. Utvecklade länder understryker istället att löftet om att "mobilisera" 100 miljarder USD per år inte ska förstås som ett löfte om 100 miljarder från offentliga medel utan att en mindre del offentliga medel kan användas som hävstång för privat klimatfinansiering. Hur begreppet klimatfinansiering ska förstås kommer att fortsätta diskuteras i Bonn.

Utöver detta är det troligt att åtminstone två frågor kommer få relativt stort utrymme på mötet:

- **Den globala översynen** (APA1-4 dagordningspunkt 6) av länders bidrag, som ska genomföras 2023. Frågor som ska behandlas rör vilka källor till information som översynen ska använda och hur översynen ska gå till.
- **Perioden innan 2020 och den s.k. "stödjande dialogen"**: Flera stora utvecklingsländer har länge argumenterat för att utvecklade länder ska ta sitt historiska ansvar och leda klimatarbetet framåt. De har därför understrukit vikten av att rika länder agerar också innan Parisavtalets första NDC-period, som börjar 2020. Marrakech avslutades med att flera av dessa länder uttryckte besvikelse över att COP22 hade fokuserat för ensidigt på Parisavtalets regelbok. De vill därför se ett större fokus på diskussioner om att höja ambitionsnivån för perioden innan 2020 under COP23. En del av detta kan komma att utgöras av den så kallade "stödjande dialogen." Dialogen ska genomföras under 2018, så ett beslut om dess fokus bör tas under COP23. Exakt vad dialogen ska syfta till är ännu oklart, men många utvecklingsländer vill att den koncentrerar sig på att samla erfarenhet från pågående klimatarbete (snarare än att t.ex. utvärdera NDC:er) och vad som kan göras för att höja ambitionsnivån i detta arbete. Utöver frågan om vad som ska utvärderas så är det också oklart vad resultatet av denna dialog ska vara (om det t.ex. ska fångas i ett formellt COP-beslut eller om det endast ska leda till en sammanfattande rapport) och vilka aktörer som får delta.

5 Så tycker de viktiga aktörerna

Vissa länder och landgrupperingar har större tyngd än andra i klimatförhandlingar, på grund av sin storlek, sin ekonomi eller sin övertalningsförmåga. Här är några av de viktigare aktörerna.

EU



Utsläpp (2013 ²):	4 225 MtCO _{2e}
Andel av globala utsläpp:	9 %
Andel av global BNP:	22 %
Ratificerade Parisavtalet:	5 okt 2016

NDC

Målar, 2030 (jämförelseår, 1990): – 40 %.

EU har länge haft som strategi att vara ett gott exempel genom att leda det globala klimatarbetet och på så sätt bli en trovärdig och kraftfull förhandlingspart. I Köpenhamn föreföll det som att unionens makt var mindre än européerna hoppats på, där framför allt USA och Kina styrde förhandlingarna. I Durban återfick dock EU en ledarroll genom att alliera sig med de allra fattigaste länderna, och kunde sätta press på USA, Indien och Kina om att acceptera den överenskommelse som blev Durbanplattformen, ett mandat som så småningom ledde fram till Parisavtalet. Därefter framstår det ändå som att EU:s roll i de viktiga besluten blivit mindre, inte minst på grund av att USA och Kina under Obamas sista år närmade sig varandra i olika frågor. Med Trump som president väcks på nytt frågan om vem som ska klä sig i ledartröjan. Mycket talar för att Kina och EU kan skapa nya allianser som leder klimatarbetet framåt.

EU har strävat efter ett bindande globalt avtal som inkluderar alla de stora ekonomierna. EU menar att differentiering av ansvar bör baseras på förmåga att agera, med såväl kortsiktigt som långsiktigt finansiellt stöd till utvecklingsländer, framför allt riktat till de minst utvecklade och mest sårbara länderna.

EU förhandlar som en enhet och skriver under internationella överenskommelser som en union. Det sker inom ramen för EU:s så kallade lojalitetsprincip. Samtidigt ska varje enskilt land normalt sett också skriva under och ratificera avtalen med UNFCCC. Unionen företräds i förhandlingar av Europeiska kommissionen tillsammans med värdlandet för EU:s roterande ordförandeskap.

Många länder har framhållit behovet av att EU antar en ledande roll och höjer sina mål även utan något globalt avtal. Europas regeringschefer enades också redan 2014 om att EU till 2030 ska minska sina utsläpp med åtminstone 40

² All utsläppsdata är från 2013 (WRI CAIT 2.0), det senaste året för vilket det finns jämförbara värden för de länder som beskrivs. Efter 2013 krävs olika källor för utsläppsdata och då haltar jämförelserna.

procent jämfört med 1990 års nivåer, oavsett om det skulle bli ett nytt avtal under UNFCCC eller ej. Det var också detta man i mars 2015 lämnade in som sitt tilltänkta, nationellt bestämda bidrag (iNDC).

Tack vare att EU frångick sin princip om att alla EU-länder nationellt skulle ratificera avtalet innan EU, som helhet, kunde göra det så uppfylldes 55/55-klausulen³ i avtalet och det kunde träda i kraft. Genom en snabb process kunde EU, efter beslut i rådet och parlamentet, den 5 oktober 2016 överlämna sina ratifikationsinstrument till FN:s dåvarande generalsekreterare Ban Ki-Moon.

USA



Utsläpp (2013):	6 280 MtCO _{2e}
Andel av globala utsläpp:	14 %
Andel av global BNP:	25 %
Ratificerade Parisavtalet:	3 sep 2016

NDC

Målar, 2025 (jämförelseår, 2005): – 26 till – 28 %.

USA har, i kraft av sin storlek som ekonomi och utsläppare, väldigt starkt inflytande och kan utöva påtryckningar även på Kina och Indien, vilket är svårare för EU.

Eftersom senatens godkännande är avgörande för landets möjlighet till bindande avtal är den inrikespolitiska situationen i USA av stor vikt. Det visade sig bl.a. i samband med Kyotoprotokollet. Redan innan Kyoto röstade Senaten igenom en resolution (Byrd–Hagel) med 95 för och 0 emot, som säger att USA inte ska skriva under ett protokoll som förbinder utvecklade länder att minska utsläpp utan att göra detsamma för utvecklingsländer. Trots att Kyotoprotokollet endast binder industrialiserade länder till utsläppsminskningar så valde Clintons administration att ändå skriva under Kyotoprotokollet, men ratificering av protokollet provades aldrig i senaten eftersom den redan, genom Byrd–Hagel, tydligt uttryckt att ratificering inte skulle komma i fråga.

Senaten är fortsatt starkt emot att acceptera internationella klimatavtal, särskilt om Kina inte åtar sig att genomföra jämförbara utsläppsminskningar. Parisavtalet utformades därför i hög grad med anpassning till USA:s nationella lagstiftning, med så vaga förbindelser att ratificering kunde ske genom president Obamas exekutiva makt snarare än genom senaten. Den nuvarande administrationen i USA har dock, 4 augusti, formellt meddelat FN:s generalsekreterare att de ämnar lämna Parisavtalet så fort de får möjlighet att begära utträde (hösten 2019, varpå det tar ett år för ansökan att vinna laga kraft) såvida de inte kan omförhandla avtalet till USA:s fördel.

³ Att minst 55 länder som står för minst 55 procent av de globala utsläppen ratificerat avtalet.

Inför Paris bidrog en rad händelser i USA till att möjligheterna för USA att medverka i ett internationellt avtal ökade; USA får till slut sägas ha varit en av nyckelaktörerna bakom Parisavtalet. I juni 2013 offentliggjorde Obama sin "Climate Action Plan" med tre grundpelare inriktade på 1) nationella minskningar av växthusgaser, 2) ökat internationellt engagemang och 3) anpassningsstrategier för att hantera klimatförändringar. Här ingår bland annat regleringar av koldioxidutsläpp från kraftverk och ökade anslag till teknologi för "ren" energiform. Mycket fokus ligger på vad som kan göras utan kongressens godkännande, t.ex. med den federala statens egna fordon, fastigheter och energiinköp. På ett internationellt plan lyfts expanderingen av tidigare initiativ och nya bilaterala samordningar med Kina och Indien fram.

Handlingsplanen kan ses som ett steg framåt för amerikansk klimatpolitik. Samtidigt kan den kritiseras för att inte vara tillräckligt ambitiös och för att vara allt för inriktad på USA:s egna intressen och värnandet om den egna konkurrenskraften. Något som skulle kunna peka på en ökad möjlighet för ambitiösa utsläppsminskningar från USA:s sida är utvecklandet av den inhemska skiffergasproduktionen. Skiffergas ses som klimatvänligare energi jämfört med kol och har redan resulterat i lägre utsläpp från USA. Det finns dock en stor oro för att den billiga gasen leder till ökade utsläpp på andra håll, i form av en ökad export av kol men också en ökad efterfrågan på energi till följd av lägre priser. Skiffergasen kan ändå underlätta för att få USA att gå med på att minska sina egna utsläpp då det bevisligen inte behöver innebära alltför stora kostnader.

I oktober 2014 meddelade USA och Kina att de nått en bilateral överenskommelse om sina framtida ansträngningar för att minska utsläppen. USA lovade i denna överenskommelse att minska sina utsläpp med 26–28 procent till 2025 jämfört med 2005. Överenskommelsen är ytterligare ett bevis för att USA har arbetat för överenskommelser även utanför FN-systemet.

Under förhandlingarna brukar USA framhålla att ett avtal ska inkludera alla parter och inte enbart de utvecklade länderna. Det kravet har rests både av Obama och av hans företrädare George W. Bush. Framför allt vill man att ett avtal ställer krav på stora utsläppare såsom Kina, Indien och Brasilien. USA önskade att Parisavtalet skulle baseras på frivilliga och flexibla åtaganden, och vände sig mot folkrättsligt bindande åtaganden om minskade utsläpp, bland annat för att det kan ställa krav på kongressens godkännande. De amerikanska önskemålen avspeglades i mångt och mycket i den slutliga avtalstexten. USA och Kina, genom Barack Obama och Xi Jinping, annonserade också gemensamt att ratificera avtalet den 3 september 2016, och tog därmed initiativ till att skynda på avtalets ikraftträdande.

Valet av Donald Trump till president har fått stor betydelse för USA:s klimatpolitik, nationellt och internationellt. Trumps administration har som nämnt sagt sig vilja genomföra sitt vallöfte att USA ska träda ur eller omförhandla Parisavtalet till för USA mer förmånliga och rättvisa villkor. Utanför Trumps USA finns det emellertid ingen politisk aptit att öppna upp ett mandat för att omförhandla avtalet. Men eftersom ett utträde ur Parisavtalet, för USA:s del, tar

drygt tre år från nu, så kan USA även fortsatt delta i de nuvarande förhandlingarna om Parisavtalets s.k. regelbok. Den största utmaningen för processen om regelboken är att, genom tekniska förhandlingar, försöka lösa de stora politiska konflikter som göms bakom ett medvetet ambivalent språkbruk i Parisavtalet. Med en vilja till att omförhandla avtalets grundbultar finns det därför stora möjligheter att ställa till med rejäl oreda i förhandlingarna om regelboken. Om detta är Trumps linje blir det oerhört svårt att hålla tidsplanen för förhandlingarna, d.v.s. att få regelboken klar redan till COP24 i Polen 2018.

En stor del av USA:s klimatarbete sker dock på delstatsnivå, där bl.a. Kalifornien har förbundit sig att fortsatt leva upp till Parisavtalets målsättningar.

Kina



Utsläpp (2013):	11 735 MtCO _{2e}
Andel av globala utsläpp:	26 %
Andel av global BNP:	15 %
Ratificerade Parisavtalet:	3 sep 2016

NDC Utsläpp av koldioxid ska kulminera senast 2030

Målar, 2030 (jämförelseår, 2005):

- Andelen icke-fossil primärenergi ska öka med 20 %,
- Reducera utsläppsintensiteten i ekonomin med 60–65 %,
- Öka skogsbetäckning med 4,5 miljarder m³.

Kina, med 26 procent av de globala utsläppen, är världens största utsläppare uttryckt i absoluta tal. Landet är också del av G77, utvecklingsländernas förhandlingsgrupp, samt del av den allt viktigare förhandlingsgruppen LMDC (Like Minded Developing Countries) och BASIC (Brasilien, Sydafrika, Indien, Kina)

Kina, Indien och många andra snabbt växande ekonomier har velat se konkreta mål för de utvecklade ländernas utsläppsminskningar samt att utvecklade länder redogör för sitt finansiella stöd till fattigare länders klimatarbete. Först därefter, menar de, ska växande ekonomier vidta bindande åtgärder för utsläppsminskningar. Kinas överenskommelse med USA från oktober 2014 innebär dock att Kina åtar sig att deras utsläpp ska kulminera senast 2030. Det är första gången Kina offentliggör ett datum för när deras utsläpp inte längre ska öka.

Kinas roll i förhandlingarna är ofta svårtolkad. Tidigare har landet inte visat någon önskan om att ta en ledarroll annat än som bromskloss, inte minst under Köpenhamnsmötet. Under förhandlingarna låter Kina ibland förhandlingsgruppen LMDC, där bland annat Saudiarabien, Venezuela och Indien ingår, föra landets talan. Gruppen framstår i flera diskussioner som destruktiva. Å andra sidan finns flera exempel på att den kinesiska ledningen genom åtgärder på hemmaplan lägger allt större vikt vid klimatfrågan. Lokala

hälsoproblem har lett till att miljöfrågor kommit allt högre upp på den politiska agendan, vilket i sin tur lett till initiativ som har betydelse även ur ett globalt perspektiv. Man har bland annat investerat betydande summor i förnybar energi. Kina har idag världens snabbast växande sektor för förnybar energi. Under 2017 kommer landet dessutom att införa ett nationellt system för handel med utsläppsrätter.

Även på den internationella spelplanen har Kina på senare år visat mer konstruktiva sidor, bl.a. genom överenskommelsen med USA i oktober 2014. I sitt NDC åtar sig Kina att minska sina utsläpp per enhet av BNP med 60–65 procent från 2005 års nivåer, och att koldioxidutsläppen ska nå sin kulmen senast år 2030 (många Kina-expertter anser det vara en försiktig ambition och tror att kulmen kommer nås tidigare). Kina avser även att öka andelen av fossilfria bränslen i primär energikonsumtion till 20 procent och att öka skogsvolymen med 4,5 miljarder kubikmeter mot 2005 års nivåer.

Indien



Utsläpp (2013):	2 909 MtCO _{2e}
Andel av globala utsläpp:	6 %
Andel av global BNP:	3 %
Ratificerade Parisavtalet:	3 sep 2016

NDC Målår, 2030 (jämförelseår, 2005):

- Reducera utsläppintensiteten i ekonomin med 33 till 35 %,
- Öka skogsbetäckning,
- Fortsätta investera i förnybar energi.

Indien är ett av de länder i världen som idag släpper ut mest växthusgaser i absoluta tal, men med fortsatt låga utsläpp per person. Indien betonar att det är de ackumulerade utsläppen som har betydelse för klimatförändringarna, vilket ger utvecklade länder med stora historiska utsläpp störst ansvar för att minska utsläppen. Dessutom framhåller Indien också utvecklingsländers rätt till utveckling samt principen om rättvisa (Ramkonventionen, artikel 3.1), och anser att principen om ”delat men differentierat ansvar” bör förtydligas.

Indien har tidigare motsatt sig egna bindande åtaganden. De trycker också på att utvecklade länder, framför allt EU, tydligare måste visa att de kommer att förverkliga sina ambitioner. På hemmaplan har dock behovet av att minska utsläppen av växthusgaser diskuterats allt flitigare de senaste åren. Debatten om den nationella klimatpolitiken har i hög utsträckning varit relaterad till en diskussion som förts om de relativa utsläppen mellan olika socioekonomiska klasser inom landet. Den övre medelklassen i Indien har länge kunnat gömma sig bakom det stora antalet fattiga som drar ner landets utsläpp per person. På så sätt har överklassen kunnat motivera en avsaknad av åtgärder för att minska sina utsläpp. Detta har nu ifrågasatts och behovet av att minska utsläppen inom

landet har fått allt mer uppmärksamhet, vilket också bl.a. resulterat i stora investeringar i energieffektivisering.

Indien organiserar sitt nationella klimatarbete genom "missioner", vilka på delstatsnivå fokuserar mycket på anpassning. På nationell nivå har dock stora satsningar gjorts på förnybar energi, inte minst som följd av att priset på solel sjunkit drastiskt de senaste tio åren. Flera satsningar på storskalig kolbaserad elproduktion har skrotats. Faktum är att den nationella policy som är antagen eller under utveckling i Indien vida överskrider det löfte som Indien gett i sin NDC.

Indien har i vissa sammanhang propagerat för att förhandlingarna borde fokusera på konsumtionsutsläpp, dvs utsläpp till följd av ett lands konsumtion snarare än produktion.

Sydafrika



Utsläpp (2013):	510 MtCO _{2e}
Andel av globala utsläpp:	1 %
Andel av global BNP:	0,4 %
Ratificerade Parisavtalet:	1 nov 2016

NDC Utsläpp av koldioxid ska kulminera senast 2025.

Målar 2030 (jämförelseår 2025) reducera utsläppen med 398 till 614 MtCO_{2e} inklusive LULUCF (dvs. en ökning med 20 till 85 % jämfört med 1990 års nivåer).

Sydafrika intar plats 15 bland de största utsläpparna i världen och utsläppen har ökat stadigt sedan 1990. Inför Paris var landet en extra viktig aktör eftersom de var ordförande för G77-gruppen. Det sägs ofta att en stark och konstruktiv G77-ordförande är av stor vikt om ett avtal ska ros i hamn.

Sydafrika har ofta haft en framstående roll. Inför Köpenhamnsmötet 2009 bildade landet tillsammans med Brasilien, Kina och Indien förhandlingsgruppen BASIC. Gruppen kom att ha ett betydande inflytande på mötet.

Sydafrika var också ordförande för COP17 som anordnades i Durban 2011. Durban kom att bli ett avgörande möte i klimatförhandlingarnas historia, då man bland annat enades om Durbanplattformen som blev grunden för förhandlingarna som slutfördes i Paris. Sydafrika är även en viktig regional aktör i Afrika, vilket ger dem inflytande som en av kontinentens nyckelspelare.

Sydafrikas främsta prioriteringar är ekonomisk och social utveckling, fattigdomsbekämpning och proportionell jämlikhet. Inför Paris ville man, i likhet med många andra utvecklingsländer, behålla principen om gemensamt men delat ansvar. I förhandlingarna om Parisavtalets regelbok återkommer landet ofta till frågan om differentiering. Sydafrika poängterar även att utvecklingsländernas förmåga att implementera sina NDC:er beror på de

utvecklade ländernas förmåga att ge dem tillgång till finansiering, teknik och kapacitetsbyggande stöd.

Brasilien



Utsläpp (2013):	1 108 MtCO _{2e}
Andel av globala utsläpp:	2 %
Andel av global BNP:	3 %
Ratificerade Parisavtalet:	21 sep 2016

NDC

Målar, 2025 (jämförelseår, 1990): – 37 % (dvs. en ökning med ca. 11 % jämfört med 1990 års nivåer).

Brasilien är ett av få utvecklingsländer som angett ett nationellt, ekonomiövergripande utsläppsmål. Målet innebär att Brasilien ska minska sina utsläpp med 37 procent jämfört med 2005 års nivåer. Regeringen indikerar också att de vill minska utsläppen ytterligare till 2030, till 43 procent under 2005 års nivåer. Brasiliens NDC räknar dock in utsläpp från markanvändning och skog. Eftersom avskogning i Amazonas kraftigt minskat under perioden 2005 till 2011 så innebär Brasiliens NDC att landet kan öka sina utsläpp utanför markanvändnings- och skogssektorerna med ca. 40 procent jämfört med 2005 års nivåer (vilket totalt motsvarar ca. 11 procent högre utsläpp 2025 än 1990).

Under förhandlingarna inför COP3 i Kyoto 1997 lanserade Brasilien ett förslag på att beräkna utsläpp i proportion till ländernas historiska påverkan på klimatet. Förslaget inkom för sent för att behandlas som en grund till Kyotoprotokollet men väckte ändå stor uppmärksamhet. Det var första gången som ett utvecklingsland presenterat ett förslag på hur tanken om "historiskt ansvar" kunde användas i praktiken. Förslaget mötte dock viss kritik både från utvecklade länder (som hänvisade till att de ansåg förslaget vara för metodologiskt komplicerat) och utvecklingsländer (som ansåg att det undergrävde uppdelningen av länder i Annex 1 och icke-Annex 1). Sedan dess har Brasilien, på basis av kritiken, uppdaterat förslaget vid ett flertal tillfällen och på så vis blivit en stark röst för historiskt ansvar i förhandlingarna.

Brasilien har ofta antagit en kompromisställning eftersom deras position som land med stor förhandlingskapacitet, egen modelleringskapacitet och förespråkare både för historiskt ansvar (som uppskattas av många utvecklingsländer) och för att detta ansvar ska gälla även utvecklingsländer (ett perspektiv som uppskattas av utvecklade länder) har gjort Brasilien till något av en udda fågel i förhandlingarna, som ofta präglats av stora motsättningar mellan nord och syd.

Tillsammans med USA var Brasilien också drivande i att lansera den s.k. "Kyotoövertaskningen", d.v.s. förslaget om den rena utvecklingsmekanismen (Clean Development Mechanism, CDM). Förslaget förbereddes i hemlighet av Brasilien och USA både på ett förmöte inför COP3 och under själva förhandlingarna. Förslaget utgick ifrån den brasilianska regeringens tankar på

en straffond (Clean Development Fund, CDF) till vilken utvecklade länder, som inte uppfyllde sitt historiska ansvar, skulle betala straffavgifter som skulle finansiera klimatarbetet i fattiga länder.

Inför COP20 i Lima 2014 lanserade Brasilien ett förslag som de kallade "koncentrisk ansvarsfördelning". Förslaget innehåller en gemensam kärna av utvecklade länder som ska anta nationella, ekonomiövergripande mål uttryckta i absoluta tal (liknande det mål som Brasilien satt upp i sin NDC), nästa nivå består av framväxande ekonomier som ska ange ekonomiövergripande mål men som kan vara uttryckta t.ex. som intensitetsmål eller utsläpp per person, d.v.s. mål vars utfall, i absoluta tal, beror på hur ekonomin eller befolkningen växer. Den tredje och sista kategorin består av utvecklingsländer som kan ange mer begränsade mål, t.ex. mål för energisektorn. Förslaget har fortsatt stor betydelse i diskussionerna om Parisavtalets regelbok, inte minst gällande krav på olika länders kommande NDC:er.

Ryssland



Utsläpp (2013):	2 199 MtCO _{2e}
Andel av globala utsläpp:	5 %
Andel av global BNP:	1,7 %
Ratificerade Parisavtalet:	Ej ratificerat

INDC⁴

Målar, 2030 (jämförelseår, 1990): – 25 till – 30 % (vilket i praktiken motsvarar en ökning av utsläppen jämfört med projektioner baserat på "business as usual").

Ryssland har ofta antagit en passiv roll i klimatförhandlingarna men spelade en avgörande roll då de ratificerade Kyotoprotokollet år 2004. De står dock utanför den andra åtagandeperioden, efter att i Durban ha förklarat att "Ryssland aldrig kommer att skriva på" eftersom det inte involverar alla länder.⁵

Klimatfrågan är inte prioriterad i rysk politik, men som det till ytan största landet i världen, med stora utsläpp och en av världens största exportörer av fossila bränslen, är Ryssland en part som är viktig att få med i en överenskommelse.

Efter COP18 i Doha 2012 bromsade Ryssland förhandlingarna i protest mot att de, tillsammans med Vitryssland och Ukraina, ansåg sig ha blivit "överkörda" under Doha-mötet; en invändning från deras sida ignorerades och ordföranden klubbade igenom beslutet. På nästföljande möte vägrade Ryssland att gå med på att anta dagordningen för ett av COP:s rådgivande organ (SBI). Detta bidrog

⁴ En INDC (Intended Nationally Determined Contribution) är en tilltänkt NDC, den form av utfästelse som lämnades in till UNFCCC inför COP21 i Paris. De flesta länder som ratificerar Parisavtalet omvandlar helt enkelt sin INDC till sin NDC, men för de länder som vill finns det möjlighet att i ratificeringsprocessen också uppdatera sina utfästelser.

⁵ Den andra åtagandeperioden har ännu inte trätt i kraft.

till att diskussioner om klimatkompensation, anpassning och finansiering sköts upp. Det finns en återkommande rädsla för att Ryssland ska använda olika processregler för att sakta ned förhandlingarna. Det fanns också en oro för hur det världspolitiska läget skulle påverka Rysslands agerande i Paris. Landet valde dock att hålla en mycket låg profil och farhågorna för att Ryssland under slutskedet skulle förhala processen kom på skam.

I sitt INDC åtar sig Ryssland att minska sina utsläpp med 25–30 procent jämfört med 1990 års nivåer till 2030. Detta kan dock svårligen ses som en ambitiös målsättning då Ryssland redan idag ligger på utsläpp under denna nivå och i praktiken alltså skulle kunna öka sina utsläpp. Ryssland har deklarerat att de inte ämnar ratificera Parisavtalet förrän 2020.

Japan



Utsläpp (2013):	1 353 MtCO _{2e}
Andel av globala utsläpp:	3 %
Andel av global BNP:	7 %
Ratificerade Parisavtalet:	8 nov 2016

NDC

Målar, 2030 (jämförelseår, 2013): – 26 %.

2009 lanserades en inhemsk plan om att minska utsläppen med 25 procent till 2020 jämfört med 1990 års nivåer och med 80 procent till 2050. Strategin för att nå dessa mål byggde i stor utsträckning på en ökad produktion av förnybar energi men även kärnkraften skulle spela en stor roll. Till följd av katastrofen med kärnkraftverket i Fukushima 2011 har Japan omvärderat sin klimatpolitik. Med den efterföljande kris som drabbade hela landets ekonomi, men kanske framför allt dess energisektor, anser Japan det orimligt att fullfölja sin klimatplan och har därför dragit tillbaka sina åtaganden.

Trots att Kyotoprotokollet förhandlades fram i Japan släppte landet ut betydligt mer än utlovat, hela 44 megaton CO_{2e}. Detta till stora delar som en följd av tsunamin och nedsläckningen av produktion av kärnkraftsel. För att leva upp till sina åtaganden i första åtagandeperioden (2008–2012) tvingades Japan därför köpa stora mängder utsläppsenheter och krediter från andra länder.

Japan avstod också från att ingå i den andra åtagandeperioden (2013–2020).⁶ Landet vill inte anta några åtaganden som kan medföra risker för landets energiförsörjning och är därför numera generellt tveksamma till att anta Kyotoprotokolls-liknande åtaganden. De har även lyft fram att det inte är rimligt att stora utsläppande nationer inte ingår i ett avtal. Landet är också aktivt i sin

⁶ EU, och därmed också Sverige, har åtaganden i den andra åtagandeperioden. Medan Sverige 27 maj 2015 ratificerat Dohaändringen till Kyotoprotokollet, vari Sveriges åtaganden för den andra åtagandeperioden ingår, så har EU som helhet ännu inte ratificerat ändringen. Ändringen har inte vunnit laga kraft eftersom klausulen för ikraftträdande ännu inte uppfyllts.

kritik av utformningen och användandet av CDM. De menar bl.a. att mekanismen saknar den flexibilitet som behövs för lyckade projekt och att ansökningsprocessen tar alldeles för lång tid. Av denna anledning har Japan utvecklat ett eget system för att generera utsläppskrediter från projekt i andra länder, den s.k. mekanismen för gemensam kreditering (Joint Crediting Mechanism, JCM). I dagsläget har Japan ingått avtal med 17 länder.

Förhandlingsgrupper

Det finns även ett flertal förhandlingsgrupper där länder gått samman för att föra gemensam talan. Ett antal grupper har funnits sedan förhandlingarna började 1992, andra är bara några år gamla. Nedan listas några av de viktigaste grupperna.

Afrikanska gruppen

Afrikanska gruppen består av medlemmarna i den Afrikanska Unionen. Det huvudsakliga syftet bakom gruppen är att koordinera de afrikanska staternas agerande och öka deras inflytande. Gemensamt för gruppen är deras brist på ekonomiska resurser och höga sårbarhet för klimatförändringar.

Gruppens agerande har i tidigare förhandlingar varit blandat. De har lämnat förhandlingar i protest mot omvärldens negativa respons på deras krav om ekonomiskt stöd, men har också agerat brobyggare mellan utvecklade länder och utvecklingsländer, bland annat vid beslutet om finansiering på 100 miljarder USD till utvecklingsländer vid COP15 i Köpenhamn 2009.

Gruppen har med tiden blivit allt mer koordinerad och antagit en starkare position som aktör i förhandlingar. De har vid flera tillfällen också gått ihop med andra delegationer, som i Durban då de tillsammans med EU, LDC och AOSIS satte press på större tillväxtländer att acceptera Durbanplattformen.

Gruppen stödjer en ökad ambitionsnivå för utsläppsminskningar. Finansiellt och teknologiskt stöd till fattigare länder är en central fråga. De menar att stödet både borde vara riktat mot åtgärder för utsläppsminskningar och anpassning till ett förändrat klimat. De lyfter också fram att genomföranden av kommande beslut och mål måste bygga på en rättvis ansvarsfördelning och ta hänsyn till såväl behovet av utsläppsminskningar som behovet av stöd till anpassning samt finansiella och teknologiska bidrag.

AILAC

AILAC (the Independent Alliance of Latin America and the Caribbean) utgörs av ett mindre antal latinamerikanska länder, bland annat Costa Rica, Peru, Colombia och Panama, som försöker minska gapet mellan rika och fattiga länder genom att fokusera på alla länders ansvar att agera på hemmaplan utifrån sina förutsättningar. Gruppen ses som en samling latinamerikanska länder som vill spela en konstruktiv roll i förhandlingarna på ett sätt som den andra latinamerikanska gruppen ALBA inte alltid tillåter.

ALBA

ALBA (the Bolivarian Alliance for the Peoples of our America) är en sammanslutning av länder från Latinamerika och Karibien bestående av Bolivia,

Cuba, Ecuador, Nicaragua, Saint Vincent, Dominica, Antigua och Barbuda samt Venezuela. De delar en gemensam vision i klimatförhandlingarna och har i tidigare förhandlingar agerat ljudligt. Gruppens retorik har ofta varit aggressiv med anti-kapitalistiska inslag.

ALBA anser att de utvecklade länderna är ansvariga för klimatförändringarna och därför har en skyldighet att genomföra åtgärder för att minska utsläppen. Utvecklingsländerna bör å sin sida ses som offer och vara berättigade kompensation för de skador som klimatförändringarna medför. Gruppen förespråkar också striktare målsättning för den globala temperaturökningen och vill se ett mål om att begränsa temperaturökningen till under 1°C.

AOSIS

AOSIS (Alliance of Small Island States) består av en sammanslutning av 44 (inklusive observatörs-stater) lågt liggande länder och små ö-stater som förenas av en gemensam sårbarhet då de riskerar att översvämmas till följd av stigande havsnivåer. De antar en gemensam ståndpunkt i klimatförhandlingar och anser bland annat att det krävs en högre ambitionsnivå. De anser att man bör begränsa temperaturökningen till under 1,5°C.

AOSIS har i tidigare förhandlingar agerat pådrivande och var de första att föreslå, under förhandlingarna om Kyotoprotokollet, en minskning av koldioxidutsläppen med 20 procent jämfört med 1990 års nivå. I Paris argumenterade de för en ökad ambitionsnivå om utsläppsminskningar både före och efter 2020, och var pådrivande i att få till en skrivning om att sträva efter att begränsa temperaturökningen till 1,5°C.

En annan central fråga för gruppen har varit att få till stånd en kraftfull överenskommelse om kompensation för skador och förluster relaterade till klimatförändringar.

De mindre länderna i AOSIS och andra grupperingar kan ibland ha större inverkan på förhandlingarna än vad deras storlek medger. Ett exempel på detta är när Filippinernas chefsförhandlare Yeb Sano i ett känslösamt anförande i Warszawa påpekade landets utsatthet efter den tyfon som drabbat landet. Filippinerna kunde trots sin storlek påverka dynamiken i förhandlingarna, framför allt genom att använda den allmänna opinionen till att skapa tryck på andra länders förhandlare.

LDC

LDC (Least Developed Countries) består av de 47 länder som inom FN ses som de minst utvecklade. Listan över LDC:s uppdateras av det Ekonomiska och sociala rådets kommitté för utvecklingspolicy vart tredje år. Dessa länder ingår också i G77, men i vissa sakfrågor väljer de att gå utöver G77-gruppens ofta mer generella krav. Deras fokus ligger främst på resurs- och tekniköverföring då de som relativt lågt utvecklade är i särskilt behov av nytt, additionellt och förutsägbart stöd för att kunna minska sina utsläpp och anpassa sig till klimatförändringarna.

LDC var tillsammans med AOSIS drivande för att få igenom kravet om att skärpa temperaturmålet från 2°C, till Parisavtalets "klart under" 2°C, med sikte på 1,5°C.

Inför Paris ansåg gruppen också att ett avtal måste uppmuntra alla parter att genomföra största möjliga utsläppsminskningar. De anser att de utvecklade länderna har störst ansvar för att minska sina utsläpp då deras utsläpp har orsakat klimatförändringarna. De lyfter även fram behovet av utsläppsminskningar före 2020, dvs innan Parisavtalet tar vid.

LDC har också varit tydliga med behovet av att differentiera mellan utvecklade länder, snabbväxande länder, medel-inkomstländer samt fattiga och sårbara länder. Med andra ord vill de se en mer utökad differentiering än den mellan utvecklade länder och utvecklingsländer, inte minst genom att argumentera för ökad flexibilitet och undantag från regler för LDC-länderna.

High Ambition Coalition

Under slutet av Parismötet uppenbarade sig en ny förhandlingsgrupp - High Ambition Coalition. I Paris omgärdades gruppen av mycket rykten och osäkerhet, men blev en omtalad förhandlingsgrupp som ansågs ha haft en avgörande betydelse. Gruppen var en koalition av länder från AOSIS och LDC, samt rikare länder som USA och EU. Framför allt var Marshallöarna och USA drivande. Det anses att tack vare denna koalition blev det möjligt att få in 1,5 grader i texten - vilket LDC och AOSIS längre argumenterat för. Koalitionen möjliggjorde också att sätta hårt tryck på Indien och Kina, bland annat gällande en fråga om hur ofta länderna skulle rapportera in nya bidrag. När såväl rika som fattiga länder i High Ambition Coalition ställde sig bakom 1,5 grader och femåriga NDC-cykler blev det svårt för Indien och Kina att stå emot dessa krav.

BASIC

Brasilien, Sydafrika, Indien och Kina utgör BASIC-gruppen som formades strax innan Köpenhamnmötet 2009. I Köpenhamn var BASIC och USA de som först enades om den text som blev den s.k. Köpenhamnsöverenskommelsen, vilken antogs av en lång rad länder vid sidan av de officiella förhandlingarna.

BASIC har alltsedan Köpenhamn betonat betydelsen av att kommande överenskommelser inkluderar alla parter, med en balans mellan strategier för utsläppsminskningar och andra viktiga frågor såsom anpassning, finansiering, teknologisk utveckling och överföring samt en ökad transparens i förhandlingsprocessen.

I Paris var samtliga BASIC-länder centrala i de avslutande förhandlingarna, men samordningen dem emellan framstod som marginell. Efter Parisavtalet har BASIC-länderna träffats för ett ministermöte, efter vilket ministrarna framhöll de delar av Parisavtalet som nämner att utvecklade länder har ett större ansvar för att minska utsläppen och bidra till finansiering i utvecklingsländer.

EIG

EIG (Environmental Integrity Group) är en liten grupp bestående av Mexiko, Schweiz, Sydkorea, Lichtenstein och Monaco som genom att vara mindre och

något neutrala länder försöker hitta lösningar och agera som en form av medlare i förhandlingarna.

G77 och Kina

Gruppen består av 133 utvecklingsländer, däribland framstående parter så som Kina, Indien, Egypten och Brasilien. De har ett roterande ordförandeskap och år 2015 var det Sydafrika som ledde gruppen, vilket av en del bedömare ansågs vara en fördel då Sydafrika är viktig spelare i G77 och har bättre möjligheter att hålla gruppen samman. Under 2017 företräds gruppen av Ecuador.

Inom G77 finns åtminstone sju undergrupper som representerar olika intressen (BASIC, AOSIS, LDC, Afrikagruppen, ALBA, OPEC och LMDC). De omfattar såväl de allra fattigaste staterna som Tanzania och Moçambique och betydligt rikare länder så som Kina och Indien. Därmed representerar gruppen också ett vitt spektrum av åsikter.

Gruppen har framhållit betydelsen av att prata med en enad röst i UNFCCC. G77 har som grupp att vinna på att utnyttja den tyngd som det stora medlemsantalet ger till deras argument, samtidigt som länder som Kina och Indien bidrar med förhandlingsmakt. G77 är en viktig förhandlingsgrupp även i andra FN-förhandlingar och i FN:s generalförsamling.

LMDC

LMDC (Like Minded Developing Countries) bildades 2012 och har inget bestämt antal medlemmar. Några nyckelländer är Kina, Saudiarabien, Filippinerna och Venezuela. Gruppen har på senare tid kommit att bli allt mer aktiv, med flera gemensamma anföranden och inlagor. Ofta använder gruppen en hård ton mot utvecklade länder som de menar inte tar sitt ansvar och istället försöker skjuta över det på utvecklingsländer.

OPEC

OPEC (Organization of Petroleum Exporting Countries) består av 12 oljeproducerande stater under ledning av Saudiarabien som inte visat tydliga tecken på att vilja driva en ambitiös klimatpolitik. De har varit noga med att påpeka att de bör kompenseras för eventuella förluster vid genomförandet av åtgärder som minskar efterfrågan på fossila bränslen. En viss uppluckring har skett efter oljeproducerande Qatars ledarskap av COP18.

6 Sveriges roll

Sverige bidrar med knappa 0,2 procent av världens utsläpp av växthusgaser. Att minska Sveriges utsläpp förhindrar inte de globala klimatförändringarna. Men Sverige spelar en viktig roll som föregångsland – om inte Sverige, med osedvanligt goda förutsättningar, lyckas med en ambitiös klimat- och välfärdspolitik så är det svårt att övertyga andra länder om att det skulle kunna vara möjligt.

Vikten av att vara ett föregångsland och betydelsen av att medla i förhandlingarna är något som diskuteras både i Sverige och EU. Både Sverige och EU har kommit att ta rollen som brobyggare mellan rika och fattiga länder. Denna strategi fortsatte dåvarande klimat- och miljöminister Åsa Romson att propagera för inför Paris, och regeringen påpekade ofta att Sverige är det land som satsar mest pengar per person på FN:s Gröna Klimatfond, med 500 miljoner kronor per år mellan 2016 och 2019.

Inför COP-mötena är Sverige med och tar fram den gemensamma EU-positionen. Samtidigt finns det ett visst utrymme för Sverige att driva vissa frågor och vara delaktiga när avgörande beslut fattas även under COP-mötena. I Paris spelade dåvarande miljöminister Åsa Romson en central roll som "facilitatör" i frågan om skador och förluster, en roll som Sverige innehaft även under tidigare miljöminister Lena Ek.

Sverige har under flera år arbetat med internationella klimatfrågor utanför EU och UNFCCC. Tillsammans med Bangladesh, Kanada, Mexiko och USA har Sverige initierat ett samarbete om att minska utsläppen av kortlivade, klimatpåverkande luftföroreningar (CCAC). Inom Cartagenadialogen, som syftar till att bygga allianser mellan utvecklade länder och utvecklingsländer, har Sverige och Maldiverna tillsammans lett ett arbete för att sprida goda exempel på hur koldioxidsnåla och konkurrenskraftiga ekonomier kan utvecklas. Sverige arbetar aktivt för en utfasning av subventioner av fossila bränslen genom sitt medlemskap i gruppen Friends of Fossil Fuel Subsidy Reform. Sverige har också tillsammans med Norge, Storbritannien, Indonesien, Sydkorea, Colombia och Etiopien initierat "The Global Commission on the Economy and Climate" som kom med sin slutrapport i samband med generalsekreterare Ban Ki-Moons toppmöte i september 2014.

Dessutom har Sverige också en representant i styrelsen för den Gröna Klimatfonden och en i Anpassningsfonden, samt representanter i flera andra internationella miljöfonder i vilka Sverige engagerar sig, inte minst genom Energimyndighetens enhet för internationella klimatinsatser.

I Bonn företräds Sverige av ministern för internationellt utvecklingssamarbete och klimat, Isabella Lövin, samt chefsförhandlaren Johanna Lissinger Peitz.

7 Nyckelpersoner

Mellan de stora klimatmötena där ministrar deltar, sköts förhandlingarna av en för många anonym samling tjänstemän, där många enbart arbetar med att förhandla klimatfrågor. Nedan presenteras några av klimatförhandlingarnas nyckelpersoner.

Patricia Espinosa (Verkställande sekreterare UNFCCC)

Patricia Espinosa från Mexiko är sedan 2016 chef för UNFCCC. Hon är den FN-tjänsteman som har i uppgift att hålla samman förhandlingarna. Espinosa är Mexikos ambassadör i Tyskland sedan 2013, och har tidigare varit ambassadör i Österrike, Slovenien och Slovakien. Innan dess var hon statssekreterare på UD åren 2006 till 2012, och ledde då klimatförhandlingarna på COP16 i Cancún. Hon har tidigare varit Mexikos representant bland annat för mänskliga rättigheter på FN-huvudkontoret i New York.

Josaia Voreqe (Frank) Bainimarama (ordförande för COP23)

Fijis premiärminister Bainimarama kommer vara den som leder förhandlingarna i Bonn. Bainimarama har tidigare varit ledare för Fijis militär, men har sedan 2007 varit landets premiärminister och en aktiv röst för ambitiös klimatpolitik i internationella forum.

Johanna Lissinger Peitz (Sveriges chefsförhandlare)

Johanna Lissinger Peitz företräder Sverige fram till att Isabella Lövin anländer till Bonn. Lissinger Peitz koordinerar den svenska insatsen under COP och förbereder den svenska positionen inför EU-förhandlingarna om EU:s gemensamma COP-prioriteringar. Lissinger Peitz har tidigare bl.a. varit ordförande för den 7:e partskonferensen till Stockholmskonventionen om långlivade organiska föreningar.

Sverige företrädde tidigare av Anna Lindstedt som varit Sveriges klimatambassadör och chefsförhandlare sedan 2011. Sedan september 2016 är Lars Ronnås Sveriges klimatambassadör. Ämbetet har under Ronnås ledning fått en mindre förhandlingsnära funktion och ett större fokus på att istället representera Sverige i andra klimatrelaterade internationella sammanhang. Ronnås har tidigare varit ambassadör i bland annat Zambia och Zimbabwe, samt varit chef för UD:s Afrikaenhet.

Miguel Arias Cañete (Klimatkommissionär)

Spanjoren Cañete är EU:s kommissionär med ansvar för klimatåtgärder och energi och kan sägas fungera som EU:s chefsförhandlare. Cañete har i två omgångar varit minister i Spanien: 2000 till 2004 och 2011 till 2014, med ansvar för jordbruk, livsmedel och miljö. Flera anklagelser om intressekonflikter har också riktats mot Cañete, inte minst i samband med hans tillträdande som klimat- och energikommissionär då han samtidigt hade tydliga kopplingar till oljeindustrin.

Su Wei (Kinas chefsförhandlare)

Su Wei är generaldirektör för avdelningen för klimatförändringar vid Kinas nationella kommission för utveckling och reform. Han har tidigare arbetat vid utrikesministeriet i Kina men har sedan 2005 agerat som landets chefsförhandlare vid FN:s klimatkonferenser. I sin roll som chefsförhandlare och ställföreträdande är hans uppgift att leda Kinas synpunkter i klimatförhandlingarna när ministern Xie Zenhua inte är på plats.

NN (USA:s chefsförhandlare)

USA:s chefsförhandlare kan förväntas bli en av nyckelaktörerna i COP23. Efter att Trump meddelat att USA ämnar omförhandla eller träda ur Parisavtalet hänger frågan om USA:s agerande vid COP23 i luften. Kommer USA att försöka omförhandla betydelsen av Parisavtalet genom förhandlingarna om dess regelbok eller kommer de att inta en mer avvaktande roll? I dagsläget har Trump valt att inte tillsätta någon ny chefsförhandlare för USA, som ska ersätta Todd Stern och hans biträdande chefsförhandlare Jonathan Pershing som nu lämnat sina poster.

Claudia Salerno (Venezuelas chefsförhandlare)

Venezuelas chefsförhandlare är en av många förhandlare med en dramatisk ådra. Det är vanligt att Salerno under förhandlingarna tar till orda för att påtala orättvisor, och även om Venezuela är ett litet land är det vanligt att hennes anföranden blir omtalade. Hur stor påverkan på förhandlingarna de får är däremot oklart.

8 Viktiga möten utanför UNFCCC-förhandlingarna

Utöver förhandlingarna under Ramkonventionen, UNFCCC, diskuteras klimatfrågan i en rad forum som på ett eller annat sätt relaterar till och kan understödja FN-förhandlingarna. Ett tydligt exempel på detta är den bilaterala överenskommelsen mellan USA och Kina, som säger att USA fram till 2025 ska minska sina utsläpp med 26 till 28 procent jämfört med 2005 och att Kinas utsläpp inte ska öka efter 2030. Men det finns även en rad mer eller mindre formella samarbeten. Nedan beskrivs några av dem.

Cartagenadialogen

Cartagenadialogen bildades av en grupp progressiva länder med ett gemensamt intresse att öka klimatambitionen i världen. Gruppen består av både utvecklade länder och utvecklingsländer, som samlas med jämna mellanrum. Även om ländernas åsikter skiljer sig åt har de en gemensam vilja att agera konstruktivt och driva klimatarbetet framåt. Mötet blir på så sätt en viktig arena för samtal om konstruktiva och nya idéer som kan föra världen närmare ett effektivt klimatavtal. Det som stått högst på agendan under året har varit den kommande överenskommelsen och glappet mellan ambitioner och behov av utsläppsminskningar. Här handlar det dels om när länder ska komma med faktiska förslag på åtaganden och hur problemen kring finansiering ska lösas.

Climate and Clean Air Coalition (CCAC)

CCAC, koalitionen för kortlivade klimatpåverkande luftföroreningar, grundades 2012 av Bangladesh, Ghana, Kanada, Mexiko, Sverige och USA. CCAC har vuxit snabbt och har idag 104 medlemmar; 46 länder plus EU samt 57 organisationer. Arbetet fokuserar på kortlivade klimatgaser, som komplement till UNFCCC:s globala åtgärder riktade framför allt mot långsiktiga klimatgaser som koldioxid. Huvudsakligt fokus ligger på metangas, svart sot, ozon och HFC-gaser. Bland annat USA och Kanada har använt CCAC för att skapa politiskt tryck inför den överenskommelse i Kigali i oktober 2016 som innebar att HFC-gaser regleras i Montrealprotokollet.

Wienkonventionen och Montrealprotokollet

Montrealprotokollet till Wienkonventionen antogs 1987 och syftar till att begränsa användningen av utsläpp som skadar ozonlagret. Fördraget anses vara en av de främsta internationella miljööverenskommelserna. Sedan tidigare har Montrealprotokollet i klimatsammanhang framhållits för att ha bidragit till att minska utsläppen av CFC-gaser som förutom att förstöra ozonlagret också är växthusgaser. Vid ett möte i Kigali i oktober 2016 beslutades att Montrealprotokollet även ska innehålla begränsningar för så kallade HFC-gaser, som kommit att bli en vanlig ersättare till CFC-gaser, men som också är en kraftig växthusgas. Vissa beräkningar gör gällande att en utfasning av HFC-gaser skulle kunna innebära begränsning av den globala temperaturökningen med så mycket som 0,5 grader.

IPCC

Parallellt med UNFCCC:s klimatförhandlingar arbetar FN:s vetenskapliga panel för klimatfrågor. Den 27 till 31 oktober 2014 förhandlade IPCC om de sista detaljerna i sin femte syntesrapport, där de tre delrapporterna kring uppvärmningen, dess konsekvenser och hur utsläppen kan begränsas, sammanfattas. I dessa förhandlingar hade Saudiarabien en framträdande roll för att tona ned fokus på utsläppsbanor för att specifikt nå tvågradersmålet, vilket de ansåg var för policynära.

I korthet säger slutrapporten att utsläppen av växthusgaser fortsätter att öka och utan tydliga åtgärder så är risken stor att den globala medeltemperaturen ökar med upp mot fem grader till 2100.

I dagsläget förhandlar IPCC bl.a. om en specialrapport om scenarion för att begränsa den globala medeltemperaturen till 1,5°C och om ramarna för sin 6:e bedömningsrapport.

G7 och G20

G7 består av USA, Japan, Tyskland, Storbritannien, Frankrike, Italien och Kanada. (Ryssland var tidigare del av G8 men har efter annekteringen av Krim inte deltagit i möten). G20 innefattar ytterligare tolv av världens största ekonomier. G7 och G20 har tidigare förkunnat sitt stöd för målet om en temperaturökning på mindre än 2°C. Åtgärder som föreslagits har bland annat varit en global skatt på finansiella transaktioner i syfte att främja klimatarbetet och leda till en mer rättvis värld samt en reformering av bränslesubventioner och utfasning av befintliga subventioner av fossila bränslen

I deklARATIONEN från 2016 års möte välkomnade G7-länderna Parisavtalet och uttryckte en förhoppning om att avtalet skulle träda i kraft så snart som möjligt. Länderna förkunnade också att de ska vara ledande i att utföra sina NDC:er och att över tid höja sina ambitioner. De slog också fast att de innan 2020 ska ta fram strategier för utsläpp av växthusgaser till 2020. G7 har också etablerat en plattform för strategisk dialog kring utvecklandet av utsläppsmarknader, som höll sitt första möte i juni 2016. Där diskuterade G7-länder plus åtta övriga länder som också är del i dialogen hur plattformen kan användas för att stärka utsläppsmarknader världen över, utifrån de nationella förutsättningar som finns.

I kommunikén från årets G7-möte, som hölls i Italien 26–27 maj, välkomnas det tidiga ikraftträdandet av Parisavtalet som också kallas för "irreversibelt". USA avstod dock från att skriva under denna del av kommunikén och en konflikt mellan USA och övriga G7-länder, om klimatfrågans betydelse, blev tydlig. Angela Merkel uttalade senare att samtalen med Donald Trump om klimatfrågan var "djupt otillfredsställande."

På årets G20-möte, 7–8 juli i Tyskland, förtydligades klyftan mellan USA och resten av de stora ekonomierna. Alla G20-länder utom USA bekräftade att de uppfattade Parisavtalet som "irreversibelt" och att de kommer fortsätta att arbeta för att uppfylla sina åtaganden under avtalet.

Gröna Klimatfonden och Anpassningsfonden

COP16 i Cancun 2010 fattade beslut om att upprätta den **Gröna Klimatfonden** (Green Climate Fund, GCF) och COP17 i Durban 2011 enades om att fonden ska ha sitt säte i Sydkorea. I juni 2014 beslutade styrelsen, som består av 24 medlemmar fördelat på 12 från utvecklade länder och 12 från utvecklingsländer, de beslut som krävdes för att fonden ska kunna ta emot och fördela pengar. Fonden blev därmed operationell och arbetet med att samla in pengar kunde påbörjas på allvar.

Fonden godkände i november 2015 de första projekten, och under 2016 räknar fonden med att ha finansierat projekt för ungefär en miljard amerikanska dollar. Fonden har emellertid brottats med en del organisatoriska problem och har haft svårt att hitta såväl personal som en ersättare till chefen HÉla Cheikhrouhou, vilket lyckades vid ett styrelsemöte i oktober 2016. Ny chef är australiern Howard Bamsey.

Tidigare chefen Cheikhrouhou har kritiserat fondens styrelse för att ha valt att finansiera projekt som inte är "transformativa" vilket är ett av fondens mål, utan snarare till projekt som ligger inom ramen för vad som redan görs. Hon har också anmärkt på att fondens beslutsfattande, med konsensus i styrelsen, inte är lämpad för en finansiell enhet som klimatfonden.

I dagsläget har fonden delat ut ca. 19 miljarder kr till 43 projekt i utvecklingsländer. Fonden är ett självständigt organ men får vägledning av COP.

Anpassningsfonden upprättades i samband med att Kyotoprotokollets regelbok antogs under COP7 i Marrakech 2007, men det skulle dröja ända till COP14 och CMP4 i Poznan 2008 innan alla beslut var på plats för att göra fonden fullt operabel. Sedan 2010 har fonden distribuerat över 440 miljoner USD till anpassningsprojekt i 67 länder. Fonden upprättades under Kyotoprotokollet och finansierades av en skatt på utsläppskrediter upprättade genom den rena utvecklingsmekanismen (CDM). I samband med att CDM används i allt mindre utsträckning har en diskussion om fondens framtid initierats. Under COP22 i Marrakech 2016 fylldes fonden med frivilliga bidrag från en rad länder, bl.a. Sverige som lovat 100 miljoner kronor. Dessutom pågår förhandlingar om hur fonden ska kunna tjäna också Parisavtalet, och på så vis öka dess betydelse också bortom 2020. Viss kritik har lyfts mot att GCF, som redan tjänar Parisavtalet, också finansierar anpassningsåtgärder, men Anpassningsfonden har både längre erfarenhet och fokuserar på mindre projekt, så fonderna har stor möjlighet att komplettera varandra.

9 Indelning av länder i olika grupper (s.k. "Annex")

En viktig fråga i klimatförhandlingarna är vilka länder som ska ta det största ansvaret för att minska utsläppen. I FN:s ramkonvention finns en tredelad uppdelning mellan länder som länge varit central i förhandlingarna och utgjorde grunden för ansvar i Kyotoprotokollet.

Vid flera tillfällen har denna "brandvägg" ansetts vara upplöst, och i och med att den inte nämns i Parisavtalet får den säga vara det definitivt. Men Annex-indelningen från 1992 används ibland fortfarande för att beskriva vilka länder som bör göra mer.

Annex I-länder

De 41 industrialiserade länder (inklusive EU) som har åtaganden under Kyotoprotokollet. Annex I: Australien, Belgien, Bulgarien, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxembour, Monaco, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Polen, Portugal, Rumänien, Ryssland, Schweiz, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjeckien, Turkiet, Tyskland, Ukraina, Ungern, Vitryssland, USA och Österrike.

Annex II-länder

Samma länder som i Annex I-gruppen, minus de så kallade övergångsekonomierna. Dessa har skyldighet att ställa upp med finansiella resurser för att möjliggöra utvecklingsländernas utsläppsminskningar. Annex II: Australien, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Luxembour, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Portugal, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland, USA, Österrike.

Icke-Annex I-länder

Består mestadels av utvecklingsländer och har enligt Kyotoprotokollet inga åtaganden att sänka sina utsläpp av växthusgaser.

10 Tidigare klimattoppmöten

Att världens länder försöker komma överens i klimatfrågor är inget nytt, även om mötena fått betydligt mer publicitet på senare år. Redan i början av 1990-talet förhandlade FN om hur växthuseffekten skulle hanteras, med successivt ökande komplexitet i en växande internationell regim för att minska de klimatpåverkande utsläppen och anpassa samhällen till dess effekter. Här följer en lista på de viktigaste klimatmötena sedan 1992.

1990 New York

FN:s klimatpanel, IPCC, publicerar sin första alarmerande rapport om människans klimatpåverkan 1990, vilket bidrar till FN:s förhandlingar om en Ramkonvention om klimatförändringar. Det första mötet med förhandlingskommittén för en Ramkonvention träffas i New York i februari 1991 på mandat från FN:s Generalförsamling.

1992 Rio de Janeiro

Konventionen antas i maj 1992 och öppnas för signering i samband med den stora FN-konferensen om miljö och utveckling i Rio, juni 1992. Konventionen inrättar en partskonferens, COP (Conference of the Parties), för sina kontraktsparter, som ska hållas varje år med ordförandeskap som roterar mellan FN-regionerna.

Konventionen, UNFCCC, vann laga kraft 1994. I dagsläget har konventionen 197 kontraktsparter.

1995 Berlin, COP1

Konventionen har trätt i kraft och den första partskonferensen hålls i Berlin, april 1995. Angela Merkel, dåvarande miljöminister i Tyskland, leder mötet som mynnar ut i ett mandat till att förhandla ett protokoll om skärpta åtaganden för utvecklade länder. COP1 misslyckas dock med att anta processregler för partskonferensen, ett misslyckande som sedan upprepats vid samtliga partskonferenser sedan dess. Alla beslut om nya avtal fattas därför istället i konsensus (i vissa processrelaterade frågor tillåts dock, genom FN-praxis, omröstning).

1997 Kyoto, COP3

I Kyotoprotokollet enas deltagarländerna för första gången om bindande utsläppsminskningar. 37 industrialiserade länder åtog sig att under 2008–2012 minska sina utsläpp med i genomsnitt minst 5,2 procent jämfört med 1990. Utvecklingsländer omfattades inte av krav på utsläppsminskningar och ekonomier under omvandling omfattades av begränsade krav. Protokollet trädde i kraft 2005.

Protokollet vann laga kraft 2005. I dagsläget har protokollet 192 kontraktsparter.

2001 Marrakech, COP7

COP7 antog Kyotoprotokollets regelbok efter tuffa förhandlingar året innan, i Haag 2000, då förhandlingarna under COP6 formellt kollapsade och tvingades återupptas i Bonn ett halvår senare. Regelboken innehåller bl.a. detaljer om den rena utvecklingsmekanismen (CDM), uppföljningsmekanismen och anpassningsfonden.

2005 Montreal, CMP1

I samband med COP10 i Montreal hölls också den första partskonferensen för Kyotoprotokollets medlemmar, efter att protokollet trätt i kraft i samband med att Rysslands ratificering gjort att klausulen för ikraftträdande uppfyllts. Under det första mötet initierades omedelbart förhandlingar om en andra åtagandeperiod. Med flera års försening ledde förhandlingarna till slut fram till att Dohatillägget, som inrättar en andra åtagandeperiod, antogs under CMP8 i Doha 2012.

2007 Bali, COP13

På COP13 diskuteras vad som ska ske efter 2012. Parterna antog handlingsplanen Bali Action Plan, med syfte att leda till ett nytt avtal under COP15 i Köpenhamn. Två parallella arbetsgrupper etablerades för att föra förhandlingarna framåt, en med fokus på att etablera en andra åtagandeperiod under Kyotoprotokollet (AWG-KP) och en med fokus på globala mål kompletterat med åtaganden för alla parter som saknade sådana under Kyotoprotokollet (AWG-LCA).

2009 Köpenhamn, COP15

COP15 i Köpenhamn är ett av de mest uppmärksammade klimatmötena, med 120 regeringschefer, 10 500 statsrepresentanter, 13 500 observatörer och mer än 3 000 journalister på plats. Regeringscheferna deltog i förhandlingarna men lyckades inte nå en överenskommelse om de texter som förhandlats innan och under mötet. Istället enas ett antal länder, vid sidan av COP, om det så kallade Köpenhamnsackordet. Dokumentet låg till grund för beslut som fattades i Cancun, året efter COP15 i Köpenhamn.

2010 Cancun, COP16

Inför COP16 är förväntningarna och intresset betydligt lägre än inför COP15, men mötet anses av många ha räddat FN-processen som efter Köpenhamn utsattes för hård kritik.

Här enas länderna om många av de åtaganden som gjordes i Köpenhamn, vilka då även formellt blir del av UNFCCC-processen. Länderna enas bland annat om att Ramkonventionens målsättning – att förhindra farlig mänsklig påverkan på klimatsystemet – ska specificeras i ett mål om att begränsa den globala uppvärmningen till 2°C. De kommer också överens om att frivilliga utsläppsminskningar ska rapporteras till UNFCCC, och om att upprätta en fond för finansiering av klimatåtgärder i fattiga länder med årliga anslag på 100 miljarder USD från utvecklade länder från och med år 2020 (Gröna Klimatfonden).

2011 Durban, COP17

På övertid enas länderna under COP17 om den så kallade Durbanplattformen, en överenskommelse om att påbörja en process som senast 2015 ska leda till ett nytt avtal. Det nya avtalet ska gälla från och med 2020. Detta ska ta formen av ett "protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all parties".

Durbanplattformen öppnar upp för att uppdelningen mellan Annex I och icke-Annex I-länder bryts upp, och tar därmed ett första steg mot ett avtal där alla länder tar gemensamt ansvar för klimatet.

2012 Doha, COP18

COP18 i Doha antar efter förhandlingar på övertid "Doha Climate Gateway", en brygga mellan Kyotoprotokollet och det nya avtal som avser perioden efter 2020. Länderna i CMP8 enas om en andra åtagandeperiod för Kyotoprotokollet vars första period löpte ut 2012. Den andra åtagandeperioden innehåller bindande åtaganden om utsläppsminskningar under perioden 2013 till 2020. Få länder skriver under, och de länder som får bindande utsläppsminskningar i avtalet står för endast ca. 15 procent av de globala utsläppen. Men överenskommelsen har ändå betydelse, inte minst för relationen mellan utvecklade länder och utvecklingsländer.

Tillägget till protokollet har ännu inte vunnit laga kraft, men genomförs av dess parter som om det hade laga kraft. I dagsläget har tillägget 80 kontraktsparter.

2013 Warszawa, COP19

Under COP19 i Warszawa enas länderna om att upprätta en mekanism för skador och förluster, genom vilken utvecklingsländer ska få stöd av utvecklade länder.

2014 Lima, COP20

I Lima enas länderna om hur de kan rapportera sina tilltänkta, nationellt bestämda bidrag, och de som kan ska lämna in dessa under det första kvartalet 2015. Länderna tog även fram delar av ett utkast inför Paris med den avgörande frasen "in light of national circumstances", som parafraaserats från Ramkonventionens artikel 4.1 men som också återfinns i till exempel bilaterala klimatöverenskommelser mellan USA och Kina.

2015 Paris, COP21

I Paris kunde världens länder efter många års ansträngningar enas om ett avtal, Parisavtalet, genom vilket alla länder förbinder sig att arbeta för att begränsa den globala temperaturökningen till långt under 2°C, med sikte på 1,5°C.

Avtalet vann laga kraft 4 november 2016. I dagsläget har avtalet över 160 kontraktsparter.

2016 Marrakech, COP22 och CMA1

CMA1 (Parisavtalets första partskonferens) hölls i samband med COP22 i Marrakech 2016 efter det att avtalets klausul om ikraftträdande uppfyllts redan 5 oktober 2016 och avtalet därför trätt i kraft 4 november, strax innan Marrakech-mötet. CMA1 beslutade att fortsätta förhandlingarna om Parisavtalets regelbok under ad-hoc-gruppen APA, där alla stater (inte bara Parisavtalets medlemmar) kan vara involverade. CMA1 antog en dagordning och beslutade att denna skulle gälla även under COP23 och COP24, d.v.s. att CMA1 fortsätter med nya sessioner under dessa möten. På så vis skapas arbetsro för APA, som fått mandat att lägga fram förslag till regelbok i samband med CMA1-3 i Krakow 2018.

11 Ordlista

En utförligare lista finns på [UNFCCC:s hemsida](#).

AAU: (Assigned Amount Unit) Motsvarar ett ton utsläpp i Kyotoprotokollet. Kan handlas med andra länder.

AGF: (High-Level Advisory Group on Climate Change Financing) Av Generalsekreteraren tillsatt grupp för att utreda och hitta lösningar för finansieringen från rika till fattiga länder.

Annex I-länder: Industrialiserade/utvecklade länder med åtaganden under Kyotoprotokollet.

Annex II-länder: Industrialiserade/utvecklade länder inom Annex I, med särskild skyldighet att ställa upp med finansiella resurser för att möjliggöra för utvecklingsländer att genomföra utsläppsminskande åtgärder och anpassa sig till effekter av klimatförändringarna.

AOSIS: Alliance of Small Island States. Förhandlingsgrupp bestående av 43 länder som antingen är små ö-stater, eller något större lågt liggande länder, som riskerar att översvämmas vid en höjning av havsnivån.

ADP: (Ad hoc Working Group on the Durban Platform) ADP upprättades 2012, som en följd av överenskommelsen i Durban om att senast 2015 nå en överenskommelse som inkluderar alla länder och som ska träda ikraft 2020. Avslutades i och med Parismötet.

APA: (Ad hoc Working Group on the Paris Agreement). APA upprättades efter Parisavtalet och höll sitt första möte i Bonn våren 2016. Förbereder arbetet med Parisavtalets genomförande. Besluten fattas dock i CMA.

AWG-KP: (Ad hoc Working Group on further commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol). AWG-KP upprättades av parterna i Montreal år 2005. I AWG-KP förband sig industrialiserade länder att överväga vidare förbindelser av Kyotoprotokollet för perioden efter 2012 och var menat att komma till beslut under Köpenhamns-mötet 2009.

AWG-LCA: (Ad hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention). AWG-LCA upprättades på Bali 2007 för att förvalta förhandlingar om en förstärkt internationell överenskommelse gällande klimatförändringarna. Målet var att detta skulle fastslås under Köpenhamns-mötet 2009. Arbetsgruppen avslutade under COP18 i Doha 2012.

BASIC: Samarbetsgrupp mellan Brasilien, Sydafrika, Indien och Kina som ämnar ha en gemensam position i de globala klimatförhandlingarna.

CDM: (Clean Development Mechanism). En del av Kyotoprotokollets s.k. flexibla mekanismer, där utvecklade länder genom att finansiera utsläppsminskande projekt i utvecklingsländer kan tillgodoräkna sig

utsläppsminskningar gjorda utomlands som kan räknas av mot ett utvecklat lands åtagande. Gäller för Kyotoprotokollet men dess framtid efter 2020 är oklar.

CMA: (Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement). Här samlas de länder som är del av Parisavtalet för att besluta om avtalets genomförande.

COP: (Conference of Parties to the UNFCCC). Benämningen på de partskonferenser som varje år hålls under FN:s klimatkonvention. Högsta beslutande organ där samtliga parter som undertecknat konventionen möts i syfte att föra parternas klimatsamarbete framåt.

FVA: (Framework for Various Approaches). Ett ramverk tänkt att underlätta internationell handel av krediter från olika koldioxidmarknader. FVA syftar till att säkerställa att alla försök till utsläppsminskningar uppfyller vissa krav. Status efter Paris oklar.

Fångarnas dilemma: Spelteoretisk metafor som syftar till att förklara svårigheterna med samarbete. Om det finns en risk att ensam behöva stå för den största delen av kostnaderna väljer man ett alternativ som är sämre än det bästa gemensamma utfallet, men som garanterar ett utfall bättre än det allra sämsta.

Gemensamt men differentierat ansvar: Den grundprincip i Konventionen som säger att ansvaret för att minska utsläppen är gemensamt, men att rikare länder med högre utsläpp ska ta ett större ansvar.

G7: Grupp bestående av sju stora ekonomier. Frankrike, Italien, Japan, Kanada, Storbritannien, Tyskland och USA.

G20: 19 stater plus EU som räknas som de största ekonomierna. Betydligt större geografisk spridning än exempelvis G7.

G77 och Kina: Förhandlingsgrupp inom FN bestående av 132 länder som i varierande grad anses vara utvecklingsländer.

Icke Annex länder: Mestadels utvecklingsländer som inte har några åtaganden att sänka sina utsläpp av växthusgaser enligt Kyotoprotokollet.

INDC: (Intended nationally determined contributions). De tilltänkta, nationellt bestämda bidrag som länder lämnade information om under första kvartalet 2015 och som ska utgöra grunden för bidragen i Parisavtalet.

IPCC: (Intergovernmental Panel on Climate Change). Vetenskaplig klimatpanel under FN. Har gjort rekommendationer till Köpenhamnsförhandlingarna.

ITMO: (Internationally transferrable mitigation outcomes). Enheter som ger möjlighet för länder att gemensamt uppfylla sina NDC:er i Parisavtalet. Exakt utformning och användning ännu oklar.

JI (Joint Implementation). En flexibel mekanism som gör att länder som minskar sina utsläpp med mer än vad Kyotoprotokollet kräver kan sälja sin AAU till länder som inte når sina mål.

Kyotoprotokollet: Globalt mellanstatligt avtal där stater åtagit sig att minska sina utsläpp av växthusgaser. Första åtagandeperioden löper 2008–2012 och andra åtagandeperioden löper 2013–2020.

LDC: (Least Developed Countries). Förhandlingsgrupp bestående av de 49 stater inom FN-systemet som definierats som de allra minst utvecklade länderna. De är också medlemmar i G77.

Klimatrelaterade förluster och skador: Loss and damage, ett begrepp som vanligen åsyftar förluster och skador orsakade av extrema effekter av klimatförändringar som överstiger vad det enskilda landet har kapacitet att klara av att hantera.

MEF: (Major Economies Forum). 16 stater plus EU som tillsammans står för över 75 procent av de globala utsläppen. Amerikanskt initiativ som kompletterar förhandlingarna inom FN:s klimatkonvention.

MRV: (Measuring, Reporting and Verification). För att öka sannolikheten att multilaterala avtal följs innehåller de ofta specificerade metoder för mätning, rapportering och verifiering.

NMM: (New Market Mechanism), tänkt som en utveckling av befintliga marknadsmekanismer såsom CDM och JI. Den är främst tänkt som en uppskalning av de befintliga mekanismerna och väntas till skillnad från dem inte bara vara projektbaserad utan kunna innefatta hela sektorer. I och med Parisavtalet ersatt av SDM (Sustainable Development Mechanism).

Proportionell jämlikhet: Inom ramkonventionen tillämpas just nu proportionell jämlikhet. Det innebär att länderna betalar utifrån hur skyldiga de är till det aktuella problemet (klimathotet) samt vilka kostnader/konsekvenser det skulle leda till att minska utsläppen.

Ramkonvention: En ramkonvention är en bindande överenskommelse mellan flera parter för ett fortsatt samarbete. Det kan exempelvis röra sig om allmänna målsättningar och förpliktelser för samarbete om en viss fråga eller inom ett visst geografiskt område.

Ratificering: Beslut av lagstiftande församling som innebär att ett internationellt avtal införlivas i den nationella lagstiftningen.

REDD+: (Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation, and foster conservation, sustainable management of forests, and enhancement of forest carbon stocks). En metod avsedd att använda marknadsmekanismer i minskningen av växthusgasutsläpp från avskogning. Krediter från REDD+ gör det möjligt för utvecklade länder att minska avskogning i utvecklingsländer.

SDM: (Sustainable development mechanism). Mekanism upprättad enligt Parisavtalet med syfte att stödja minskningsåtgärder och hållbar utveckling.

Reglerna ska formas under kommande möten efter Paris. Mekanismen kan komma att ersätta CDM.

Technology mechanism: Inrättad genom beslut i Cancun 2010 för att underlätta genomförandet av ökade insatser för teknikutveckling och tekniköverföring i utvecklingsländer.

UNFCCC: (United Nations Framework Convention and Climate Change). FN:s ramkonvention om klimatförändringar antogs 1992 och är grunden för Kyotoprotokollet och förhandlingarna i Paris.