

# Vi kommer alltid ha Paris(avtalet) - en rapport från COP22 i Marrakesh

Daniel Engström Stenson<sup>1</sup>

---

Klimatkonventionens 22:a partsmöte, COP22, hölls i Marrakesh den 7-18 november 2016.

Mötet föregicks av en rad positiva händelser, med det snabba ikraftträdandet av Parisavtalet, som bästa exemplet. Denna positiva stämning dämpades emellertid natten mellan dag två och tre i Marrakesh, då Donald Trump valdes till amerikansk president.

I skuggan av Trump-valet och det tälttak som skyddade förhandlingsrummen från sol och vind, ägnade förhandlarna tid åt att förstå centrala delar av Parisavtalet. Hur ska egentligen det nya transparens-systemet bli verklighet, hur ska den facilitativa dialogen om länders utsläppsmål 2018 se ut, hur ska den globala översynen som från 2023 ska hållas och bidra till ökade ambitioner vart femte år se ut, och finns det någon vilja att skapa regler för möjligheterna byta utsläppsminskningar med varandra?

En känsla av dagen efter infann sig. Vad var det jag lovade igår, egentligen?

## Marrakeshförhandlingarnas nyckelfrågor

Det var tydligt att förhandlingarna nu gått in i en ny fas. Från att ha ägnat år åt att komma överens om ett avtal, skulle nu förhandlarna komma överens om vad avtalet innehåller och hur det bäst ska genomföras.

## Parisavtalets regelbok

När Parisavtalet slöts, trodde de flesta att förhandlarna skulle ha fram till mot 2020 på sig att reda ut de detaljer som inte hanns med i Paris. Få trodde att Parisavtalet redan hösten 2016 skulle träda ikraft, och att mötet i Marrakesh skulle bli det första mötet för Parisavtalets parter – CMA1.

Därför behövde förhandlarna ägna viss tid åt reda ut hur de skulle hantera att det i avtalet står skrivet, att flera detaljer skulle vara färdiga vid just det första partsmötet – CMA1. Lösningen blev att CMA1 ska stängas 2018. Det innebär att det finns ett nytt år och COP att förhålla sig till. Vid COP24, som hålls i Polen år 2018, ska ”The Paris Rulebook” ska vara klar och Parisavtalets alla delar ska vara på plats.

---

<sup>1</sup> Daniel E Stenson är klimatpolitisk analytiker på tankesmedja Fores och doktorand vid institutet för miljöstudier IVM vid Fria universitet i Amsterdam.

Det är också i ljuset av denna process som Marrakeshmötet ska förstås. Det fanns aldrig någon intention att slutföra förhandlingar i Marrakesh, och det är därför som förhandlingarna bäst sammanfattas med ett ”fortsättning följer”.

Diskussionen om Parisavtalets regelbok förs i arbetsgruppen som förkortas APA – Ad hoc working group on the Paris Agreement – och avslutades redan i inledningen av andra förhandlingsveckan. Många ansåg att dessa tjänstemanna-förhandlingar kunde fortsatt parallellt med andra veckans ministermöte men ordförandeskapet ville annorlunda och valde att fokusera på politiska budskap, med ”[The Marrakesh Action Declaration](#)” som främsta exempel. Ett dokument som framför allt handlade om att understryka att länderna stod bakom Parisavtalet och att det krävs ökade ambitioner.

### **Minskningsåtgärder i de nationella klimatplanerna**

De nationella klimatplanerna är Parisavtalets hörnsten och dess utformning har diskuterats sedan Warszawa 2013. Men exakt hur de ska se ut, det är ännu inte klart. Vilken typ av information ska de innehålla, och ska informationen skilja sig åt beroende på vems bidrag det gäller? Vilken metod ska användas som utgångspunkt för att mäta utsläppsnivåerna som man utgår ifrån i sina mål?

Förenklat, tycker flera utvecklade länder att jämförbarhet är viktigast, medan flera utvecklingsländer tycker det nationella självbestämmande är viktiga.

[Läs ordförandens ”informal note” här](#)

### **Klimatanpassning i nationella klimatplaner**

Enligt Parisavtalet kan länder i sina

nationella bidrag även inkludera anpassningsåtgärder. Förhandlarna diskuterade bland annat vad syftet med att informera om sina anpassningsåtgärder (ex. synliggöra vikten av anpassning), vad sådan information ska innehålla (nationella förutsättningar, risker och åtgärder), och hur det hänger ihop med andra frågor.

Flera utvecklingsländer anser detta vara en viktig fråga, för att synliggöra behovet av anpassningsåtgärder.

[Läs ordförandens informal notes här](#)

### **Transparens**

När de nationella bidragen väl är inlämnade och tid har gått – då är de flesta intresserade av att veta om länderna uppfyller sina mål? Därför behövs mätverktyg, och regler för hur rapporteringen ska gå till. Dessa regler har tidigare inneburit att rika länder rapporterar årligen, utvecklingsländer sällan eller inte alls. Nu ska ett regelverk upprättas, men med flexibilitet utifrån kapacitet och därmed uppstår en fråga om vem som egentligen har kapacitet och ansvar att rapportera.

Fram till maj ska länderna också särskilt fundera över de specifika komponenterna i ett sådant system, i vilken utsträckning systemet ska bygga på tidigare system, och hur ska man ”operationalisera” flexibiliteten.

Under diskussionerna i Marrakesh, var det vid flera tillfällen som den så kallade LMDC-gruppen – Like minded developing countries – som inkluderar bland andra Kina, Indien och Saudiarabien påtalade att ”flexibiliteten” innebar en tydlig uppdelning mellan utvecklade länder och utvecklingsländer. Just den tudelning som många ansåg vara bruten i och med Parisavtalet.

Samtidigt såg flera andra utvecklingsländer möjligheter att använda

transparensverktyget för att få bättre förstå var utsläppen sker och hur de ska minskas så att de nationella klimatplanerna kan genomföras.

[Läs ordförandens ”informal note” här](#)

### **Global Stocktake 2023**

En av de saker som ofta framhållits som en framgång med Parisavtalet är att länder vart femte år ska lämna in nya klimatplaner som ska skärpas. Hur denna uppdatering och skärpning ska gå till är ännu inte klart. Men klart är att det 2023 ska göras en ”stocktake”, en lägesanalys, av hur arbetet med att nå Parisavtalets mål går, som ska hjälpa länderna att skärpa sina åtaganden. En liknande, men mindre formell övning, ska göras 2018.

Länder har diskuterat vilken information som ska utgöra lägesanalysen, när den ska inledas och avslutas, hur uppförande den ska vara, om den tekniska analysen ska följas av en politisk fas med ministermöten eller om det ska hållas på tjänstemannanivå.

[Läs ordförandens ”informal note” här](#)

### **Mekanismen som ska underlätta Parisavtalets genomförande och främja efterlevnad**

Det finns i Parisavtalet ingen sanktionsmekanism, men det finns en mekanism som ska underlätta för länder att genomföra och efterleva avtalet. Det står att den ska vara ”icke-bestrafande”, utan snarare en ”morotsmekanism”.

Inte desto mindre finns en rad frågor att diskutera. Exempelvis vid vilka tillfällen kommittén som hör till mekanismen ska agera; är det upp till ett land att själv be om hjälp eller ska det ske vid någon typ av beteende? Och hur ska hjälpen se ut? Och vilken hänsyn ska tas till länders kapacitet? Ska den gälla för avtalets alla delar, eller bara för exempelvis minskningsåtgärder?

[Läs ordförandens ”informal note” här](#)

### **Marknadsmekanismer**

Parisavtalet öppnar för möjligheten till utvidgad och frivillig utsläppshandel mellan länder, artikel 6, där 6.2 och 6.4 är de centrala artiklarna för den som är intresserad av utvecklingen av utsläppsmarknader.

I artikel 6.2 öppnas för möjligheten länder att samarbeta för att uppnå målen i sina nationellt bestämda bidrag, NDC, genom ITMO:s (internationellt transferbara utsläppsminskningar), så länge dubbelräkning undviks. Exempelvis kan det innebära att Japan och Nya Zeeland slår ihop sina NDC, och når ett kombinerat mål, vilket möjliggörs om aktörer i de båda länderna kan handla utsläppsrätter med varandra.

Frågan förhandlades under första veckan i Marrakesh, och slutsatserna kan även här sammanfattas med: fortsättning följer. Förhandlingarna gick långsamt framåt, det finns fortsatt några länder, t.ex. Venezuela, som motsätter sig utsläppsmarknader som koncept.

För att ett utbyte av utsläppsrätter ska fungera, krävs framförallt förvisning om att de utsläppsrätter som används är tillförlitliga, så att en utsläppsminskning i Japan verkligen är en utsläppsminskning även när Nya Zeeland använder den. Därför hänger frågan när samman med frågorna om mätning och rapportering av utsläpp. Det kopplar också till vilken information som behöver tillhandahållas i länders NDC.

I Kyotoprotokollet fanns särskilda utsläppsenheter, AAU, som användes för handel med länders utsläpp. ITMO:s kommer förmodligen inte vara en av FN

beslutad enhet, utan kan vara flera av FN godkända enheter.

Givet att det är långt från alla länder som har lust och möjlighet att använda sig av artikel 6.2 ([läs slutsatser här](#)) så går det att fråga sig hur mycket av diskussionerna som behöver föras vid FN:s klimatförhandlingarna. Det pågår också flera initiativ där man förbereder för en ”klubbansats” där länder som önskar utveckla arbetet, gör så i en mindre krets. [Ministerial Declaration on Carbon Markets är ett sådant exempel.](#)

[Environmental Defense Fund, som Fores arbetat med i olika workshops inför Paris och Marrakesh, föreslår något liknande.](#) En klubb för utsläppsmarknader, där länder kan utarbeta system, som sedan kan godkännas för användning inom Parisavtalet.

I artikel 6.4 diskuteras [Sustainable Development Mechanism](#), en form av efterföljare till Clean Development Mechanism, som finns kvar men som har låg efterfrågan på sina projekt. Det bästa där ur, plus en del nyheter, kan utgöra grunden för SDM. Här kan även REDD-krediter, skogskrediter, räknas in.

2018 ska även dessa regler vara klara. Under mötet i Marrakesh kom beräkningar från Världsbanken som visade att samarbete kring utsläppshandel fram till 2030 kan sänka kostnader för utsläppsminskningar i enlighet med ländernas NDC med 32%.

### Övriga beslut

Utöver Parisavtalets regelbok, resulterade Marrakeshmötet i en rad beslut och utfall.

**2018 dialogen preciseras – lite:** Frågorna om hur klimatmålen skärps över tid, om vad varje land ska bidra med,

och om vad som ska ske på den särskilda NDC-konferensen 2018, är fortsatt oklara. I maj 2017 ska detta förtydligas, för gemensam återrapportering till COP23 i november 2017 (denna gemensamma återrapporteringen är enda skillnaden mot förra förslaget):

**Anpassningsfonden in i Parisavtalet:** Anpassningsfonden ligger under Kyotoprotokollet och upphör därmed 2020. Ska den leva kvar, bör den flyttas till Parisavtalet, men många är skeptiska, för här ligger redan Gröna klimatfonden som jobbar mycket med anpassning. Skrivningarna har förtydligats, så att det nu i paragraf 14 står att fonden ska tjäna Parisavtalet, men exakt hur återstår att se.

### Långsiktiga strategier

I Parisavtalet uppmuntras länder att förbereda långsiktiga strategier för utveckling med låga utsläpp. I Marrakesh, presenterade Kanada, Mexico, Tyskland och USA strategier för 2050.

### Finansiering

Finansiering var en av frågorna där många medgav att valet av Donald Trump kan innebära bekymmer. USA är den enskilt största givaren till Gröna klimatfonden. I anslutning till mötet presenterade Australien för utvecklade länders räkning en färdplan för hur de ska nå målet om 100 miljarder dollar i klimatfinansiering till 2020. Färdplanen baserades på OECD:s rapport, som visade att redan med dagens löften kommer offentlig finansiering uppgå till 67 miljarder amerikanska dollar år 2020. Lägg där till privata investeringar, så är målet enligt rapporten klart inom räckhåll. Rapporten och metodiken i OECD:s rapport kritiserades av flera biståndsorganisationer.

Samtidigt fick diskussionen om finansiella flöden utanför ländernas klimatfinansiering allt större utrymme.

Utöver detta, annonserade länder, bland andra Sverige, bidrag till nätverket för kapacitetsbyggande för transparens (mätning och rapportering av utsläpp), och till klimatteknik (CTCN)

### Klimatinitiativ med mer eller mindre kopplingar till FN-processen

Precis som inför och under Parismötet, var det många aktörer, såväl statliga som icke-statliga, som tog tillfället i akt att presentera olika initiativ som på ett eller annat sätt är kopplade till FN-förhandlingarna.

Isabella Lövin förkunnade exempelvis att Sverige tillsammans med Fiji blir värd för en femdagars FN-konferens om hav, i New York juni 2017. Det är Sveriges största FN-satsning sedan Stockholmskonferensen 1972, och [på pressträffen sade Lövin att "det är Sveriges högsta prioritet"](#). Hon angav också att Sverige har stor kompetens inom havsmiljöfrågor, och att det är en klimatfråga som diskuteras för lite.

Det finns också ett antal initiativ som syftar till att bistå länder i att genomföra sina nationella klimatplaner. En rimlig prioritering, eftersom över 100 länder i sina NDC har angivit att de behöver just sådant stöd, och i många fall då också är beredda att höja sin ambition. **NDC-partnership**, som samlar länder (bland annat Sverige) och internationella institutioner i syfte att säkerställa att länderna har de verktyg som krävs för att nå sina NDC:s. I **INCCETT 4CB** – International Climate Change Centres of Excellences and Think Tanks for

Capacity Building - är tanken är att olika institut, som **tyska GIZ, franska IDDRI och svenska SEI**, ska bistå med kunskap som gör det enklare för länder att klara sina klimatplaner. Både genom att bistå länders regeringar och myndigheter, men också genom att samarbeta med tankesmedjor och institutet från utvecklingsländer som är med i samarbetet.

**Action Agenda** är samlingsnamnet för försöken att samla de initiativ och driv från städer, företag och regioner. Inför Parismötet lanserades NACZA-plattformen där icke-statliga aktörer kan registrera sina klimatmål. Action Agenda hade inför Paris en viktig påtryckningsfunktion, och bidrog till att skapa en känsla av att stora delar av samhället stod bakom en omställning. I Marrakesh handlade diskussionerna mer om hur, eller om, denna action agenda ska institutionaliseras. De två "high-level champions" som har i syfte att formalisera arbetet, omnämns i sluttexten från Marrakesh – men exakt hur formaliseringen ska gå till återstår att se. Det är långt ifrån alla som delar den franska önskan om att låta action agenda få en starkare roll i de mellanstatliga FN-förhandlingarna.

### Trump – elefanten i rummet

Formellt hade det ingen betydelse – i praktiken var han ständigt närvarande. Valet av Donald Trump syntes överraska de flesta på plats i Marrakesh och vanligare än frågan om Parisavtalets genomförande blev den om dess överlevnad.

Så snart den första chocken lagt sig, uttalade flera av de centrala länderna, bland annat Kina, att Parisavtalet inte är beroende av vad USA gör, och att länders

ansträngningar att genomföra Parisavtalet såväl som minska sina utsläpp fortsätter. Många tryckte på att en omställning ändå är ofrånkomlig. Ett brev med 360 undertecknare från bland annat flera amerikanska storföretag hade samma tema. Det var också huvudbudskapet i den proklamering som blev det marockanska ordförandeskapets främsta bidrag till historieböckerna –

*”we have seen extraordinary momentum on climate change worldwide, and in many multilateral fora. This momentum is irreversible..”*

Det enkla svaret på frågan om Parisavtalet överlever Trump är ja. Parisavtalet har trätt ikraft, och lever vidare oavsett vad USA med Trump som president väljer att göra. Få vet ännu vad Trump väljer, men han har något förenklat tre alternativ:

1. **Lämna FN:s klimatkonvention.** Detta går att göra inom ett år. Lämna USA klimatkonventionen är man inte heller part till Parisavtalet
2. **Lämna Parisavtalet.** Detta går att göra först om tre år, och det tar sedan ett år innan USA faktiskt lämnar avtalet, i princip hinns det alltså inte med under Trumps första mandatperiod.
3. **Stanna kvar i Parisavtalet.** Detta alternativ innehåller en rad underrubriker, som
  - a. Stanna kvar, men i förhandlingarna inta ståndpunkter som gör det mycket svårt att nå enighet om centrala frågor för Parisavtalets genomförande, som exempelvis mätning och rapportering av utsläpp. En annan fråga blir hur angelägen Trump kommer vara att uppfylla den klimatplan som USA lämnat in.
  - b. Stanna kvar, men inte engagera sig i förhandlingarna, utan skicka

mer eller mindre tysta delegationer.

- c. Stanna kvar, och fortsätta enligt den linje som Obama-administrationen drivit.

Oavsett vad USA väljer, framstår det som troligt att det försvårar Parisavtalets genomförande. Det är troligt att finansiering såväl till Gröna klimatfonden som UNFCCC-sekretariatet minskar under Trump-administrationen.

Förhandlingarna om hur systemet för mätning och rapportering av utsläpp ska se ut är en annan fråga som är känslig för hur den amerikanska delegationen agerar.

När förhandlingarna ses i Bonn i maj 2017, för det första officiella tjänstemannamötet efter Marrakesh, lär vi fått tydligare besked från president Trump. Det mötet, tillsammans med COP23, som leds av Fiji men hålls i Bonn, kommer klargöra hur Trump-valet i praktiken påverkar förhandlingarna. Det lär då också visa sig, om känslan från Marrakesh, att Parisavtalet nu fått en yttre fiende som för parterna närmare varandra.



## Was this the beginning of a beautiful friendship?

Klimatmötet i Marrakesh kommer knappast att gå till historien. Hade det inte varit för det amerikanska presidentvalet hade det gått relativt obemärkt förbi. Förhandlarna hade som uttalad ambition att mötet skulle bli medialt tråkigt. I detta lyckades de väl – särskilt i jämförelse med Parisavtalets uppmärksamhet och dramaturgi.

Det blev inget dagordningsbråk i början av mötet, utan krav på konkreta beslut fanns ingen risk för sammanbrott. Istället kunde förhandlarna ägna sin tid åt att tolka Parisavtalet och fundera över hur de tillsammans ska hantera de frågor som återstår. Särskilt mycket nyhetsmaterial fanns därför inte i förhandlingarna.

Det som ändå kunde noteras i förhandlingarna var, att frågan om ländernas gemensamma men differentierade ansvar åter diskuterades, och att det här fanns olika åsikter om vad Parisavtalets skrivningar om ”flexibilitet”, ”kapacitet” och ”nationella omständigheter” egentligen betyder. Tydligast var det kanske i frågan om transparens, alltså mätning och rapportering av utsläpp, där diskussionen ibland utgick från att det fanns två typer av länder. Denna typ av positionering var i sig inget märkligt, med tanke på att förhandlarna i Marrakesh inledde en förhandlingsprocess som ska vara klar i Polen 2018. För att få mesta möjliga ut av den, väljer många länder att söka sig tillbaka till positioner längre ut längs kanterna, för att så småningom närma sig mitten, så som skedde inför Parismötet.

Valet av Trump som amerikansk president påverkade mötet. Men det var påfallande att så många, från Kina till näringsliv, så snabbt och så tydligt, gjorde tydligt att

deras engagemang i klimatfrågan och Parisavtalet inte är beroende av vem som styr i USA.

En annan observation är, att de nationella klimatplanerna som togs fram inför Paris nu ska bli verklighet i länderna. Den insikten är i några fall smärtsam, men innebär också att alla världens länder nu får en process kring sin nationella klimatpolitik. Samtidigt pekade ännu en gång UNEP på vilka stora ansträngningar som krävs för att nå Parisavtalets temperaturmål om långt under 2 grader.

Parisavtalet gav ett ramverk för hur framtidens internationella klimatpolitik ska se ut. Men de exakta reglerna är ännu inte klara. Det gäller mätning, rapportering, utsläppshandel och många andra frågor som är centrala för såväl tilliten mellan länder som för kostnadseffektivitet och måluppfyllelse. Inte heller hur de många initiativen från länder, städer, regioner, företag, bäst samspelar med FN-processen. Så även om Parisavtalet finns på plats, och de nationella regeringarna nu har det stora ansvaret för att bedriva nationell klimatpolitik, kommer FN-processen även framöver vara högst relevant för den som önskar en global samordning.

På vägen fram mot Polen 2018 kommer det visa sig, vilka vänner USA väljer att ha, och vilka andra vänskapsband som knyts. Oavsett, så kommer vi alltid ha Paris(avtalet).