

PARISAVTALET OCH DEN

**STÖDJANDE**

**DIALOGEN**



**FORES**

## Parisavtalet och den stödjande dialogen

Mathias Fridahl  
2017

Fores, Kungsbroplan 2, 112 27 Stockholm

Kontakt: Mathias Fridahl  
+46 76 517 5997 | [mathias.fridahl@fores.se](mailto:mathias.fridahl@fores.se) | [www.klimatförhandling.se](http://www.klimatförhandling.se) | [www.fores.se](http://www.fores.se)

Vår hantering av upphovsrätt utgår från Creative Commons Erkännande-Ickekommersiell-Inga bearbetningar 3.0 Unported License (läs mer på [www.creative-commons.se](http://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. Grafik från Freepik.



## Sammanfattning

Parisavtalets syftar bl.a. till att begränsa den globala uppvärmningen till långt under 2°C. Det saknas dock en mekanism som garanterar att ländernas klimatarbete ligger i linje med målsättningen. Därför ska det, under 2018, genomföras en s.k. ”stödande dialog” som relaterar kontraktsparternas kollektiva ansträngningar till avtalets långsiktiga mål samt informera arbetet med nationellt beslutade bidrag (NDC:er) till Parisavtalet.

Denna text reder ut vad mandatet till förhandlingar om den stödande dialogen innebär och hur dialogen kan utformas för att bidra till transparens och ökad ambitionsnivå i ländernas klimatarbete. Texten utforskar alternativ till beslut för den 23:e partskonferensen till Klimatkonventionen (COP23 i november 2017), kartlägger förhandlingsparternas positioner, målar upp svenska regeringens och icke-statliga aktörers handlingsutrymme samt ger rekommendationer till hur dialogen kan designas.

Mandatet från Paris är både otydligt och flexibelt. Fler möjligheter existerar varav några utkristalliserats som knäckfrågor i förhandlingarna, sammanfattade i tabell 1.

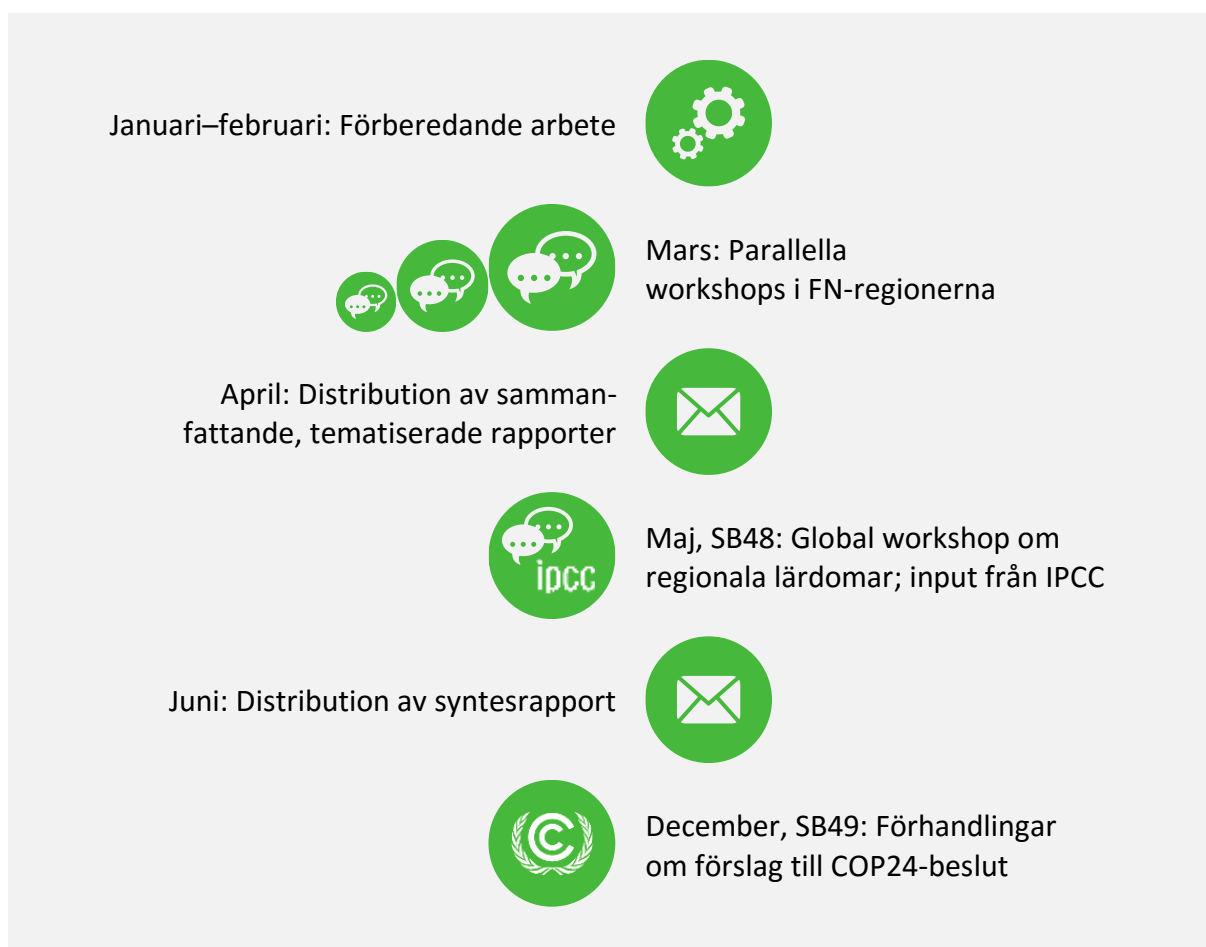
Tabell 1 | Knäckfrågor om den stödande dialogen inför COP23

<p>Australien   AOSIS   Sydafrika</p> <p>Relatera klimatarbetet till temperaturmål (2°C/1,5°C)</p> <p><b>OMFATTNING</b></p> <p>Relatera klimatarbetet till flera bredare målsättningar</p> <p>Kina   Indien   Saudiarabien</p>	<p>Australien</p> <p>Framtida klimatarbete ska utvärderas (NDC:erna)</p> <p><b>OMFATTNING</b></p> <p>Nuvarande klimatarbete ska utvärderas (pre-2020)</p> <p>Kina   Indien   ALBA</p>	<p>USA   Sydkorea</p> <p>Deltagande av statliga liksom icke-statliga aktörer</p> <p><b>UTFORMNING</b></p> <p>Endast representanter för kontraktsparter får delta</p> <p>Sydafrika</p>
<p>Australien   Saudiarabien</p> <p>Enstaka och koncis aktivitet i samband med COP24</p> <p><b>UTFORMNING</b></p> <p>En serie regionala aktiviteter som kulminerar i ett globalt möte under COP24</p> <p>Kina   Indien   Sydkorea</p>	<p>Paraplygruppen</p> <p>Informerar framtida NDC:er</p> <p><b>RESULTAT</b></p> <p>Informerar ett arbete med att revidera existerande NDC:er (2020–2025)</p> <p>AOSIS   LDC   ALBA</p>	<p>Paraplygruppen</p> <p>Dialogen ska <i>inte</i> leda till ett beslut av COP</p> <p><b>RESULTAT</b></p> <p>Dialogen ska fångas i en syntesrapport om hur ambitionsnivån kan höjas <i>och</i> ett beslut av COP</p> <p>DR Kongo   LDC   ALBA</p>

Sveriges handlingsutrymme är begränsat men regeringen kan påverka den globala ambitionsnivån genom EU, både direkt i förhandlingar om utformningen av dialogen och indirekt genom förhandlingar om hur ansvaret att leva upp till nuvarande EU-gemensamma NDC ska fördelas mellan EU:s medlemsländer.

För att dialogen ska resultera i en ökad ambitionsnivå bör den: (1) ha ett relativt snävt fokus på utsläppsminskningar och finansiellt stöd, (2) utformas som en serie regionala aktiviteter vilka kulminerar i en global workshop under mellanmötet i maj 2018, samt (3) resultera i att identifiera möjligheter till att öka ambitionsnivån samt ett beslut av COP24 som uppmanar kontraktsparterna att aktivera artikel 4.11 i Parisavtalet, d.v.s. att revidera nuvarande NDC:er. Denna process sammanfattas i tabell 2.

Tabell 2 | Sammanfattning av Fores rekommendationer för den stödjande dialogen



## Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	ii
1 Parisavtalet och den stödjande dialogen .....	1
2 Förhandlingsparternas positioner och COP23 .....	7
3 Handlingsutrymme för svenska aktörer .....	11
4 Fores rekommendationer .....	13

# 1 Parisavtalet och den stödjande dialogen

Parisavtalet innehåller en rad gemensamma målsättningar. Den mest omtalade målsättningen är att begränsa den globala uppvärmningen till långt under 2°C, men avtalet innehåller också målsättningar om höjd kapacitet att anpassa samhällen till klimatförändringarnas effekter och att ställa om de finansiella flödena från klimatskadliga till klimatvänliga investeringar.

Fördelningen av ansvar för att nå dessa målsättningar bygger på att länderna, genom s.k. nationellt beslutade bidrag (NDC:er), själva definierar vad som utgör ett rättvist och skäligt ansvarstagande.<sup>1</sup> Det saknas emellertid en mekanism som garanterar att den sammanlagda ambitionsnivå av NDC:erna ligger i linje med vad som krävs för att nå avtalets globala målsättningar. Transparens är därför ett nyckelbegrepp i Parisavtalet. I dagsläget saknas tydliga riktlinjer för vad en NDC bör innehålla. Det är därför svårt att förstå NDC:ernas faktiska innehåll vilket i förlängningen försvårar jämförelser och uppskattningar av deras aggregerade ambitionsnivå.

Beslutet om att anta Parisavtalet omfattar en rad mandat till förhandlingar om ökad transparens och ambitionsnivå.<sup>2</sup> De flesta mandaten gäller frågor som rör perioden efter 2020, när avtalets första NDC-cykel börjar. Därefter skall NDC:erna uppdateras vart 5:e år.<sup>3</sup> Paragraf 20 i beslutstexten sticker dock ut från mängden. Den innehåller ett beslut om att redan under 2018 genomföra en s.k. stödjande dialog. Fritt översatt syftar dialogen till att:

- 1) relatera en lägesbedömning av kontraktsparternas kollektiva ansträngningar till avtalets långsiktiga mål, såsom det uttrycks i artikel 4.1,
- 2) informera förberedelserna av NDC:er i enlighet med artikel 4.8.<sup>4</sup>

Dialogens målsättning är alltså tvådelad och ställs i relation till två separata artiklar i Parisavtalet. I denna text reder vi ut vad mandatet till förhandlingar om den stödjande dialogen omfattar och hur dialogen, givet detta mandat, kan utformas för att bidra till transparens och ökad ambitionsnivå i ländernas klimatarbete.

Efter en analys av vad mandatet säger om dialogens omfattning, utformning och resultat<sup>5</sup> så kartlägger vi förhandlingsparternas positioner. Vi undersöker också möjliga strategier för Sveriges regering samt svenska icke-statliga aktörer. Slutligen rekommenderar vi vilka alternativ som vi anser bör väljas för att maximera möjligheterna till ökad ambitionsnivå i det internationella klimatarbetet.

---

<sup>1</sup> NDC står för Nationally Determined Contributions

<sup>2</sup> Beslut 1/CP.21, *Adoption of the Paris Agreement*. Bonn: FN:s Ramkonvention om klimatförändringar.

<sup>3</sup> Artikel 4.2 och 4.9, *Paris Agreement*.

<sup>4</sup> Beslut 1/CP.21, §20: "Decides to convene a facilitative dialogue among Parties in 2018 to take stock of the collective efforts of Parties in relation to progress towards the long-term goal referred to in Article 4, paragraph 1, of the Agreement and to inform the preparation of nationally determined contributions pursuant to Article 4, paragraph 8, of the Agreement"

<sup>5</sup> van Asselt, H., Hale, T., Doelle, M., Abeyasinghe, A., Milkoreit, M., Prolo, C. och Rudyk, B. (2016). Maximizing the Potential of the Paris Agreement: Effective Review of Action and Support in a Bottom-Up Regime. *SSRN* DOI: 10.2139/ssrn.2781270.

## 1.1 Omfattning

Beslut 1/CP.21, §20, relaterar omfattningen av dialogens "lägesbedömning" till Parisavtalets artikel 4.1. Denna artikel lyder (fritt översatt):

*I avsikt att uppnå det långsiktiga temperaturmålet i Artikel 2 siktar avtalsparterna på att nå kulmen av globala utsläpp av växthusgaser så snart som möjligt, väl medvetna om att det kommer att ta längre tid för utvecklingsländer att nå utsläppskulmen, och att därefter åta sig snabba utsläppsminskningar i enlighet med den bästa tillgängliga vetenskapen för att under detta sekels andra hälft uppnå en balans mellan antropogena växthusgasutsläpp från källor och -upptag från sänkor, med beaktande av rättvisa samt i kontext av hållbar utveckling och bemödanden att utrota fattigdom.<sup>6</sup>*

Denna paragraf placerar dialogen i en tydlig kontext av Parisavtalets temperaturmål och ett fokus på utsläppsminskningar. Men flera röster har höjts för att dialogens lägesbedömning också ska omfatta de andra två målsättningarna med Parisavtalet, d.v.s. att öka anpassningskapaciteten i världen och att styra om finansiella flöden i en klimatsmart riktning.<sup>7</sup> Anledningen är att dessa målsättningar inte är ömsesidigt uteslutande utan snarare ömsesidigt förstärkande. Det är helt enkelt svårt att uppnå en målsättning utan att också jobba med övriga målsättningar.

Vad gäller omfattningen bör beslut alltså fattas om vilka sakfrågor som ska fokuseras på, d.v.s. om lägesbedömningen av kontraktsparternas kollektiva ansträngningar ska sammanställas i relation till att uppnå:

- 1) Parisavtalets temperaturmål
- 2) Parisavtalets samtliga målsättningar
- 3) Balans mellan utsläpp och upptag av växthusgaser
- 4) Kulmen av globala utsläpp av växthusgaser så snart som möjligt
- 5) Utsläppsminskningar i en kontext av rättvisa, hållbar utveckling och fattigdomsbekämpning

Dessutom bör ett beslut fattas om vad begreppet "kollektiva ansträngningar" omfattar, framförallt gällande om det syftar till:

- 1) Ansträngningar under Klimatkonventionen
- 2) Ansträngningar att nå Parisavtalets målsättning(ar) som görs både under Klimatkonventionen och under andra konventioner (t.ex. gällande civilt flyg, sjöfart och skydd av stratosfäriskt ozon) eller utanför ramarna för internationella avtal

Att förhandlingsmandatet relaterar lägesbedömningen av kontraktsparternas kollektiva ansträngningar till Artikel 4.1 om att nå global kulmen av utsläpp *så snart som möjligt*, att

---

<sup>6</sup> Artikel 4.1: In order to achieve the long-term temperature goal set out in Article 2, Parties aim to reach global peaking of greenhouse gas emissions as soon as possible, recognizing that peaking will take longer for developing country Parties, and to undertake rapid reductions thereafter in accordance with best available science, so as to achieve a balance between anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of greenhouse gases in the second half of this century, on the basis of equity, and in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty.

<sup>7</sup> Climate Action Network (2017). *Facilitative Dialogue 2018: Spark greater climate ambition*. Beirut: Climate Action Network International.

uppnå balans mellan utsläpp och upptag av växthusgaser under *andra halvan av innevarande sekel* och att begränsa den globala uppvärmningen till långt under 2°C år 2100 skapar ytterligare komplexitet. Flera tidskalor blandas. Ett beslut bör därför också tas om omfattningen i tid, d.v.s. om dialogen ska fokusera på:

- 1) Effekter av historiskt och existerande klimatarbete
- 2) Förväntade effekter, av den första NDC-cykeln (2020–2025), för möjligheterna att utsläpp kulminerar ”så snart som möjligt”
- 3) Förväntade effekter på långsiktiga mål (balans mellan utsläpp och sänkor och temperaturmål, d.v.s. mål för perioden 2050–2100)
- 4) Förväntade effekter på andra målsättningar i olika tidskalor, t.ex. finansiellt stöd

Alternativen är inte ömsesidigt uteslutande men de kräver radikalt olika input. För att göra en lägesbedömning av utsläppsminskningar under Klimatkonventionen krävs en helt annan typ av datakällor än för en lägesbedömning av framtida effekter av allt klimatarbete på alla Parisavtalets målsättningar. I det första fallet kan det räcka med en beskrivning av klimatarbetet och data om historiska utsläpp som samlats in under Klimatkonventionen. I det senare fallet krävs bl.a. både scenarion med en rad hypotetiska antaganden om framtida samhällen och effekter av nuvarande och kommande policy och investeringar. Dessutom krävs data om utsläpp och från en rad konventioner, om stöd till fattiga länder och ansträngningar för att styra om finansiella flöden samt om anpassningskapacitet och ansträngningar för att öka denna. Om lägesbedömningen också ska relatera till begrepp som ”hållbar utveckling” och ”rättvisa” – vilka i stort saknar internationellt vedertagna definitioner – så blir behovet av information ännu mer komplicerat.<sup>8</sup>

## 1.2 Utformning

Utformningen innebär att beslut måste fattas om vilka som får delta i dialogen. Dialogen kan omfatta:

- 1) Endast förhandlingsparter
- 2) Utöver förhandlingsparter, även andra statliga och icke-statliga aktörer

FN:s Klimatpanels (IPCC) kommande specialrapport om möjligheterna att begränsa den globala uppvärmningen till 1,5°C, som förväntas antas i september 2018, har av många pekats ut som en möjlig källa till input för den stödjande dialogen. Det skulle innebära att andra statliga aktörer än kontraktsparter, i detta fall en mellanstatlig organisation, får göra inspel till och eventuellt delta under dialogen. Men en del forskare och ledande förhandlare har också varnat för att detta rent av kan vara kontraproduktivt för försöken att höja ambitionsnivån, en oro som exempelvis uttrycks av Ourback och Tubiana:

*one could imagine that the special report may note that a 1.5°C world will present fewer risks than a 2°C world. At the same time, the special report might conclude that mitigating the additional risks associated with the difference in impacts between a 1.5°C and a 2°C world might be very costly, and thus raise political, economic or technological*

---

<sup>8</sup> Rajamani, L. (2017). *Structuring the UNFCCC 2018 Facilitative Dialogue*. Arlington: Center for Climate and Energy Solutions; Ellis, J. och Vaidyula, M. (2017). *Information needs for the 2018 facilitative dialogue: issues and options*. Paris: OECD; Jacoby, H. D., Henry Chen, Y.-H. och Flannery, B. P. (2017). Informing transparency in the Paris Agreement: the role of economic models. *Climate Policy*, 17:7, 873–890.



*questions about the feasibility of the 1.5°C goal. In other words, instead of accelerating action, the effect of the report, depending on its content, may be counter-productive.*<sup>9</sup>

Även andra mellanstatliga organ producerar relevant information, bl.a. FN:s miljöprogram (UNEP) som årligen sammanställer en rapport om glappet mellan nuvarande utsläpp, ambitionsnivån i kommande NDC:er och kostnadseffektiva utsläppsbanor för att nå tvågradersmålet. Även det internationella energiorganet (IEA) gör relevanta analyser, men både UNEP och IEA tenderar att utgå från att NDC:erna genomförs även om staterna i dagsläget saknar styrmedel för att möjliggöra detta. Alla tre nämnda organ, IPCC, UNEP och IEA, använder sig dessutom företrädesvis av datakällor som härstammar från icke-statliga aktörer.<sup>10</sup>

Flera icke-statliga organisationer förespråkar ett ännu bredare deltagande, som sträcker sig utöver mellanstatliga aktörer.

Utformningen innebär att beslut också måste tas om dialogen ska vara en:

- 1) Process av flera aktiviteter
- 2) Enskild aktivitet

Bl.a. organisationer inom miljörelsen har förespråkade att dialogen ska organiseras som en serie regionala arbetsmöten följt av ett globalt möte där regionala sammanfattningar diskuteras för att destillera fram gemensamma lärdomar för hur ambitionsnivån kan höjas.<sup>11</sup> Det alternativ som lyfts är att hålla en enstaka workshop i samband med COP24 i Katowice.<sup>12</sup>

### 1.3 Resultat

Förhandlingsmandatet i beslut 1/CP.21, §20, relaterar även resultatet av den stödjande dialogen till Parisavtalets. Dialogen ska, enligt beslutet, syfta till att "informera förberedelserna av NDC:er i enlighet med artikel 4.8". Denna artikel lyder (fritt översatt):

*När de nationellt beslutade bidragen skickas in ska alla avtalsparter tillhandahålla tillräcklig information för att uppnå klarhet, transparens och förståelse i enlighet med beslut 1/CP.21 och andra relevanta beslut antagna av Parisavtalets partskonferens.*<sup>13</sup>

Förhandlingar pågår fortfarande om vad som utgör "tillräcklig information" med sikte på att nå ett beslut under COP24 i Katowice 2018. Ett sådant beslut – som skulle ingå i vad som kallas "Parisavtalets regelbok" – kommer alltså enligt plan att antas först efter det att ett beslut om hur den stödjande dialogen ska utformas.

---

<sup>9</sup> Ourbak, T. och Tubiana, L. (2017). Changing the game: the Paris Agreement and the role of scientific communities. *Climate Policy* 17(7): 819–824.

<sup>10</sup> Jacoby, H. D., Henry Chen, Y.-H. och Flannery, B. P. (2017). Informing transparency in the Paris Agreement: the role of economic models. *Climate Policy*, 17:7, 873–890.

<sup>11</sup> Climate Action Network (2017). *Facilitative Dialogue 2018: Spark greater climate ambition*. Beirut: Climate Action Network International.

<sup>12</sup> Ellis, J. och Vaidyula, M. (2017). *Information needs for the 2018 facilitative dialogue: issues and options*. Paris: OECD.

<sup>13</sup> Artikel 4.8: In communicating their nationally determined contributions, all Parties shall provide the information necessary for clarity, transparency and understanding in accordance with decision 1/CP.21 and any relevant decisions of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Agreement.

Att "informera förberedelserna av NDC:er" kompliceras också av det faktum att Parisavtalet redan trätt i kraft. De flesta länder har oväntat snabbt ratificerat Parisavtalet och därmed också skickat in sina första NDC:er. Det innebär att den stödjande dialogen – som under förhandlingarna i Paris ofta lyftes som en möjlighet för länder att lära av varandra för att under ratificeringsprocessen kunna uppgradera sina tidigare annonserade, tilltänkta NDC:er – nu framstår i en annan dager. Artikel 4.11 tillåter dock alla "kontraktsparter att närsomhelst justera sitt existerande nationellt beslutade bidrag i syfte att höja dess ambitionsnivå".<sup>14</sup> Även om det inte är troligt att denna artikel utnyttjas så finns det åtminstone en tydlig teoretisk möjlighet att den stödjande dialogen kan användas för att informera en justering av nuvarande NDC:er, ett alternativ som bör jämföras med möjligheten att informera förberedelserna av kommande NDC:er.

Det finns ett flertal realistiska alternativ till vad dialogen ska mynna ut i:

- 1) Ingen skriftlig rapportering
- 2) En sammanfattad rapport
- 3) Ett formellt beslut av partskonferensen

Det första alternativet innebär att staterna, i stunden för dialogens genomförande, lär av varandra utan skriftlig sammanfattning. Det är ett alternativ som oftast används vid mer känsliga diskussioner, vilket gör det svårt att ta lärdomarna vidare till nya sammanhang. Det försvårar alltså möjligheten att använda resultatet av dialogen för att informera förberedelserna av NDC:er.

Alternativet att låta t.ex. ordföranden för dialogen ansvara för en sammanfattning som speglar alla åsikter som lyfts är ett relativt vanligt sätt att förmedla resultat. Dessa rapporter förmedlas i s.k. informations-dokument utan politiska konsekvenser. En sammanfattande rapport kan organiseras t.ex. tematiskt vilket underlättar för personer som ansvarar för att ta fram NDC:er att lära av dialogen

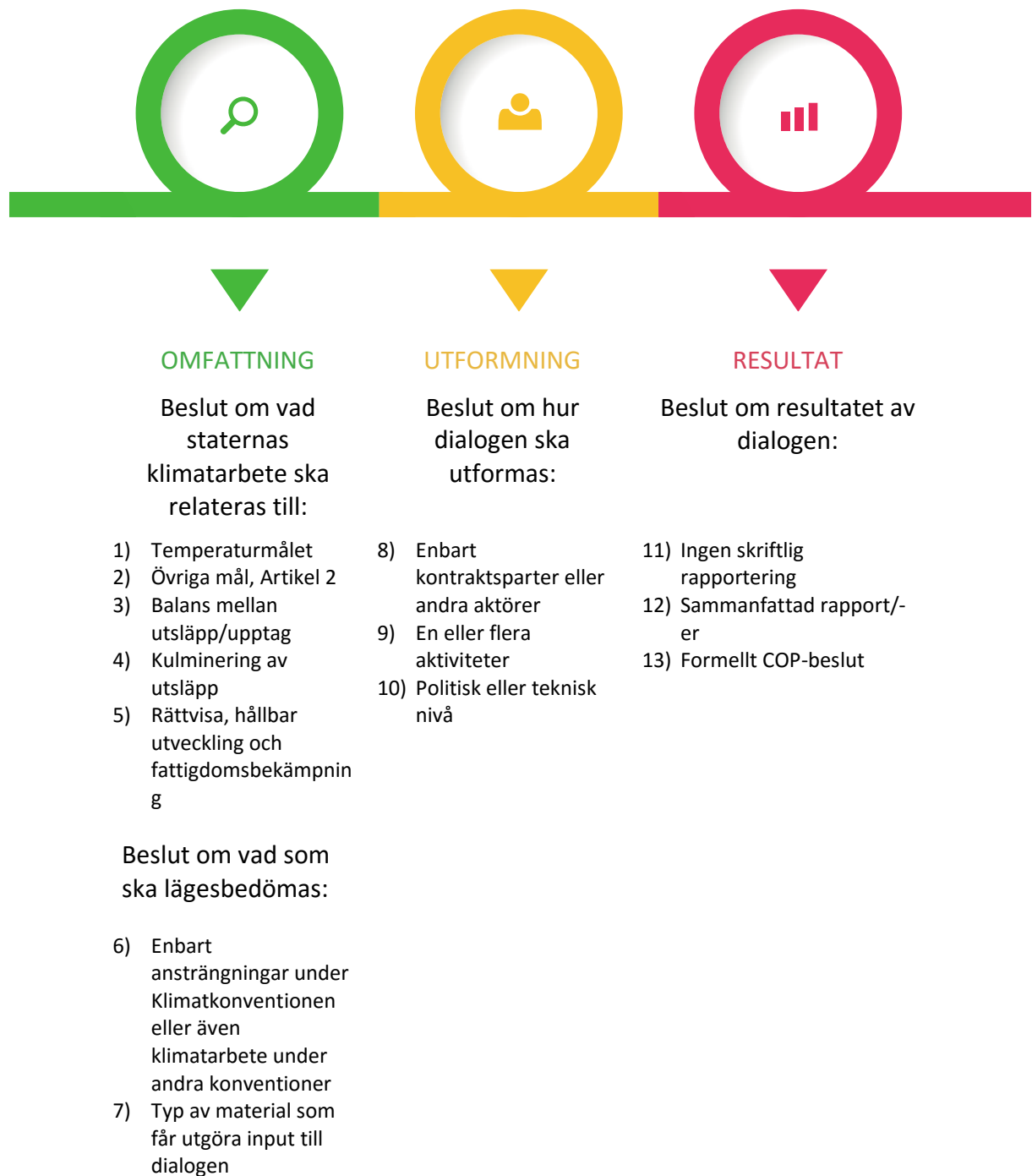
Det sista alternativet, att låta dialogen mynna ut i ett formellt beslut fattat av partskonferensen, är det alternativ som kan förväntas få störst politisk betydelse. Ett beslut är inte lagligt bindande även om det kan formuleras med en juridiskt bindande nomenklatur. Däremot är besluten politiskt vägledande och kontraktsparterna förbinder sig att jobba i riktning med beslutet. Ett beslut utesluter inte att det också skrivs en sammanfattande rapport. Beslutet kan dock t.ex. destillera konsekvenser av dialogen för möjligheten att revidera NDC:er. Ett exempel kan vara att dialogen identifierar outtömd potential till ambitionshöjning och uppmanar kontraktsparterna att, i ljuset av denna potential, utnyttja artikel 4.11 för att revidera sina nuvarande NDC:er.

De frågor som bör redas ut av COP23 sammanfattas i figur 1.

---

<sup>14</sup> Artikel 4.11: A Party may at any time adjust its existing nationally determined contribution with a view to enhancing its level of ambition, in accordance with guidance adopted by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Agreement.

Figur 1 | Sammanfattning av frågor som COP23 bör ta ställning till



## 2 Förhandlingsparternas positioner och COP23

Flera förhandlingsparter, inte minst Alliansen för lågt liggande önationer (AOSIS), har understrukit betydelsen av att under COP23 enas om hur den stödjande dialogen ska genomföras.<sup>15</sup> Ett sådant beslut är antagligen också nödvändigt för att dialogen ska kunna få en större betydelse; utan beslut om dialogens utformning är det inte troligt att dialogen kan genomföras, åtminstone inte strukturerat och med tydliga resultat. Samtidigt finns det tydliga skiljelinjer mellan parternas förhandlingspositioner varav många går mellan de olika alternativen som sammanfattats i avsnitt 1.

Vid COP22 i Marrakech gavs mandat till att organisera ”inkluderande och transparenta konsultationer” med förhandlingsparter om hur den stödjande dialogen ska organiseras. Den första av dessa konsultationer hölls 16 maj 2017 i samband med Klimatkonventionens mellanmöte (SB46) i Bonn. En andra konsultation väntas i samband med huvudmötet i november 2017 i Bonn, innan resultatet av konsultationerna ska rapporteras till COP23.<sup>16</sup>

Detta avsnitt baseras främst på observationer av konsultationerna i Bonn, maj 2017, men också på en genomgång av förhandlingsparternas positionspapper om dialogen samt uttalanden under tidigare förhandlingsrundor (COP21 i Paris 2015, mellanmötet SB44 i Bonn 2016 och COP22 i Marrakech 2016).

### 2.1 Omfattning

Sydafrika tolkar mandatet – stick i stäv med hur de själva hade önskat att mandatet utformats – som väldigt snävt, med ett tydligt fokus på utsläppsminskningar och NDC:er, samt hur de bidrar till att uppnå det långsiktiga temperaturmålet. Australien är inne på samma tema; dialogen ska fokusera på utsläppsminskningar. Maldiverna, för AOSIS, sätter dessutom dialogen i en kontext av staternas beslut om att gemensamt sträva efter att begränsa uppvärmningen till 1,5°C. De menar att dialogen är outhärlig för att garantera möjligheten att begränsa uppvärmningen till 1,5°C.<sup>17</sup>

Kina menar att mandatet är brett och bör omfatta staternas ansträngningar utöver de som ryms under Klimatkonventionen. Dessutom anser de, i motsats till Sydafrika men med medhåll från Indien, att fokus ska ligga på nuvarande klimatarbete, d.v.s. pre-2020, snarare än en lägesbedömning av ett hypotetiskt, framtida klimatarbete (så som det uttrycks i NDC:er). Den s.k. Boliviariska alliansen för vårt Amerikas folk (ALBA) stödjer Kinas position.<sup>18</sup> Den anser att ”NDC:er utgör framtida målsättningar, en lägesbedömning däremot ska

---

<sup>15</sup> Earth Negotiations Bulletin (ENB), 12(692).

<sup>16</sup> Beslut 1/CP.22, *Preparations for the entry into force of the Paris Agreement and the first session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement*, §16: Requests the President of the Conference of the Parties at its twenty-second session, in collaboration with the incoming President of the Conference of the Parties at its twenty-third session, to undertake inclusive and transparent consultations with Parties on the organization of the facilitative dialogue referred to in decision 1/CP.21, paragraph 20, including during the sessions of the subsidiary bodies to be convened in May 2017 and the twenty-third session of the Conference of the Parties, and to jointly report back to the Conference of the Parties at its twenty-third session on the preparations for this dialogue.

<sup>17</sup> ENB 661; Anteckningar från observationer av konsultationer kring den stödjande dialogen, SB46 i Bonn 16 maj 2017.

<sup>18</sup> ALBA (Iianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) omfattar Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua, Kuba, Saint Vincent och Grenadinerna, Dominica och Antigua och Barbuda.

fokusera på existerande klimatarbete”. Kina anser dessutom att det är svårt att lära sig förbereda nya NDC:er enbart på basis av analys av existerande NDC:er.<sup>19</sup>

Indien gör istället en väldigt bred tolkning av mandatet och förespråkar att utsläppsminskningar och temperaturmål inte förstås i isolation från t.ex. resurser för att genomföra utsläppsminskningar (teknik, finansiering och kapacitet). De understryker också att dialogen ska beskriva hur rättvisa, hållbar utveckling och fattigdomsbekämpning vägs in i arbetet med att minska utsläpp.<sup>20</sup>

## 2.2 Utformning

Flera stater, däribland Maldiverna, Indien, USA och Demokratiska republiken Kongo, förespråkar att IPCC:s specialrapport om 1,5°C får utgöra underlag till dialogen, vilket implicit placerar dialogen i en kontext av långsiktigt temperaturmål men också öppnar upp för inspel från andra aktörer än kontraktsparterna. USA förespråkar rentav att IPCC-rapporten ska utgöra det huvudsakliga vetenskapliga underlaget till dialogen. Sydkorea håller delvis med, men vill också gå steget längre och bjuda in IPCC:s ordförande att presentera specialrapporten under själva dialogen. Sydkorea nämner också specifikt FN:s miljöprogram (UNEP), att jämte IPCC, bjudas in för deltagande i dialogen, samt att icke-statliga aktörer generellt ska vara välkomna att bidra till processen även om den skall drivas av kontraktsparterna. Även Indien lyfter vikten av IPCC-rapporten men betonar att även rapporter från andra av Klimatkonventionens organ är viktiga. På så vis vill de luckra upp fokus på utsläppsminskningar.

Medan USA vill se en blandning av inspel från ministrar och icke-statliga aktörer, inte minst subnationella aktörer såsom städer samt företagsrepresentanter, och många länder anser att IPCC bör spela en roll i dialogen, så är Sydafrika tydliga; mandatet utgör ingen grund för deltagande av icke-statliga aktörer. Men Sydafrika kan tänka sig att frångå detta, som de ser det, snäva mandatet och öppna upp för andra aktörer om omfattningen på dialogen samtidigt också öppnas upp, med fokus bortom utsläppsminskningar och temperaturmål.

Australien menar att dialogen ska hållas kort och koncis och uppta så lite tid som möjligt från förhandlingarna om Parisavtalets regelbok. De förespråkar därför en enstaka aktivitet. Kina, å andra sidan, förespråkar en rad aktiviteter under 2018, på tjänstemannanivå, vilka leder fram till diskussioner på politisk nivå i samband med COP24. De får medhåll av Sydkorea och Indien, som vill se en lång process som kulminerar på politisk nivå med ministrar som jobbar i olika grupper. USA är som sagt öppna för att hålla dialogen på en politisk nivå men vill undvika långdragna ministeranföranden och vill istället blanda inspel från olika aktörer.

SaudiArabien är inne på liknande tankar som Australien; att hålla dialogen som en enkel engångsaktivitet. Men de vill inte tynga utbytet av erfarenheter med massor av regler för vad dialogen får och inte får omfatta. De öppnar alltså dörren för att få beröra alla av Parisavtalets målsättningar, inte bara temperaturmålet.

Slutligen kan nämnas att USA förespråkar diskussioner av ett utkast till IPCC-rapporten, innan den formellt antagits av Klimatpanelen. De vill helst diskutera utkastet under

---

<sup>19</sup> Anteckningar från observationer av konsultationer kring den stödjande dialogen, SB46 i Bonn 16 maj 2017.

<sup>20</sup> ENB 12(674); Anteckningar från observationer av konsultationer kring den stödjande dialogen, SB46 i Bonn 16 maj 2017.

mellanmötet i maj 2018, vilket öppnar upp för att förstå dialogen som en process som sker i åtminstone två steg.<sup>21</sup>

## 2.3 Resultat

Kanada, för Paraplygruppen,<sup>22</sup> menar att resultatet av dialogen inte ska förhandlas. Paraplygruppen är alltså emot att COP fattar ett vägledande beslut som resultat av dialogen. Australien, som ingår i Paraplygruppen, menar dessutom att dialogen ska syfta till att informera framtida NDC:er, inte redan existerande.<sup>23</sup>

Demokratiska republiken Kongo, å sin sida, vill se ett tydligt COP-beslut som resultat av dialogen, ett beslut som sänder ut ett budskap om att kontraktsparterna vill arbeta för att höja ambitionsnivån. De Minst utvecklade länderna (LDC) håller med och ser dialogen som en möjlighet för kontraktsparterna att höja nuvarande ambitionsnivå. De får medhåll av ALBA-gruppen som önskar ett beslut som uppmanar kontraktsparterna ”att ta resultatet av dialogen i beaktande”. AOSIS menar till och med att det är avgörande för existensens av lågt liggande önationer att dialogen leder till att nuvarande NDC:er uppdateras innan 2020.<sup>24</sup>

Kina förespråkar att resultatet fångas i en analys av skillnader mellan nuvarande klimatarbete och det långsiktiga temperaturmålet. I samklang med ALBA-gruppen önskar sig Kina också en rapport med ”bästa praxis” för staterna att lära av i sina förberedelser av NDC:er.<sup>25</sup>

EU har också uttryckt att den stödjande dialogen ska ses som ett prejudikat för den kommande globala översynen som ska genomföras 2023. De flesta länder är dock överens om att den stödjande dialogen och den globala översynen har olika mål, men utformandet av översynen 2023 kan förmodligen inspireras av hur dialogen 2018 utformas.<sup>26</sup>

## 2.4 Knäckfrågor inför COP23

Staterna tycks till stor del konvergera kring att IPCC:s specialrapport om 1,5°C ska få utgöra underlag för dialogen samt att dialogen kan hållas på politisk nivå. Samtidigt är skillnader i positioner fler än konvergensen, vilket bäddar för att en rad knäckfrågor behöver lösas under COP23 för att kunna enas om ett beslut om utformningen av den stödjande dialogen. Dessa knäckfrågor sammanfattas i Tabell 1.

---

<sup>21</sup> Anteckningar från observationer av konsultationer kring den stödjande dialogen, SB46 i Bonn 16 maj 2017.

<sup>22</sup> En löst sammansatt förhandlingsgrupp som ofta består av Australien, Kanada, Japan, Nya Zeeland, Norge, Ryssland och USA.

<sup>23</sup> Anteckningar från observationer av konsultationer kring den stödjande dialogen, SB46 i Bonn 16 maj 2017.

<sup>24</sup> ENB 12(674); AOSIS (2017). *APA 1-3 Opening Statement Bonn*; Anteckningar från observationer av konsultationer kring den stödjande dialogen, SB46 i Bonn 16 maj 2017.

<sup>25</sup> Anteckningar från observationer av konsultationer kring den stödjande dialogen, SB46 i Bonn 16 maj 2017.

<sup>26</sup> ENB 12(679); ENB 12(674); Anteckningar från observationer av konsultationer kring den stödjande dialogen, SB46 i Bonn 16 maj 2017.

Tabell 1 | Knäckfrågor om den stödande dialogen inför COP23

<p>Australien   AOSIS   Sydafrika</p> <p>Relatera klimatarbetet till temperaturmål (2°C/1,5°C)</p> <p><b>OMFATTNING</b></p> <p>Relatera klimatarbetet till flera målsättningar än 2°C/1,5°C</p> <p>Kina   Indien   Saudiarabien</p>	<p>Australien</p> <p>Framtida klimatarbete ska utvärderas (NDC:erna)</p> <p><b>OMFATTNING</b></p> <p>Nuvarande klimatarbete ska utvärderas (pre-2020)</p> <p>Kina   Indien   ALBA</p>	<p>USA   Sydkorea</p> <p>Deltagande av statliga liksom icke-statliga aktörer</p> <p><b>UTFORMNING</b></p> <p>Endast representanter för kontraktsparter får delta</p> <p>Sydafrika</p>
<p>Australien   Saudiarabien</p> <p>Enstaka och koncis aktivitet i samband med COP24</p> <p><b>UTFORMNING</b></p> <p>En serie regionala aktiviteter som kulminerar i ett globalt möte under COP24</p> <p>Kina   Indien   Sydkorea</p>	<p>Paraplygruppen</p> <p>Informerar framtida NDC:er</p> <p><b>RESULTAT</b></p> <p>Informerar ett arbete med att revidera existerande NDC:er (2020–2025)</p> <p>AOSIS   LDC   ALBA</p>	<p>Paraplygruppen</p> <p>Dialogen ska <i>inte</i> leda till ett beslut av COP</p> <p><b>RESULTAT</b></p> <p>Dialogen ska fångas i en syntesrapport om hur ambitionsnivån kan höjas <i>och</i> ett beslut av COP</p> <p>DR Kongo   LDC   ALBA</p>

*Not: Tabellen visar knäckfrågor som tydliggjorts genom kartläggningen av staternas positioner. Fler frågor är olösta varav vissa kan komma att utkristalliseras som knäckfrågor inför eller under COP23. Färgsättningen kategoriserar knäckfrågorna i teman som kan jämföras med kategorier i figur 1.*

## 3 Handlingsutrymme för svenska aktörer

### 3.1 Regeringen

Svenska regeringens möjlighet att påverka går framförallt genom EU. I EU-koordineringen av förhandlingspositioner kan den svenska förhandlingsdelegationen jobba för en ambitiös design av den stödande dialogen. Flera förslag till en sådan design ges i avsnitt 4 nedan. Vissa frågor kommer dock troligtvis att vara svåra att driva inom EU, bl.a. ett COP-beslut med uppmaning att aktivera artikel 4.11 i Parisavtalet (om att revidera nu existerande NDC:er).

Eftersom Sverige saknar en egen NDC, för att istället ingå i EU:s gemensamma NDC, så har Sverige svårt att på egen hand höja ambitionsnivån i sin (d.v.s. EU:s) existerande NDC. Inom EU finns dessutom ett motstånd mot att höja den gemensamma ambitionsnivån. Sveriges regering har dock möjlighet att indirekt påverka ambitionsnivån i EU:s nuvarande NDC. Detta genom en strategi att minimera Sveriges ansvar i EU:s direktiv om ansvarsfördelning för 2021–2030 i den s.k. icke-handlande sektorn (utsläpp som inte täcks av EU:s system för handel med utsläppsrätter).<sup>27</sup> En låg ansvarskvot i detta direktiv innebär, givet att det gemensamma EU-målet redan är satt, att (1) andra EU-länder behöver tilldelas en större andel av ansvaret (2) möjligheterna för Sverige att överprestera ökar varpå regeringen sedan kan annullera överskott av utsläppsenheter istället för att t.ex. överföra dessa till andra EU-länder. Summan blir då att ambitionsnivån i hela EU:s klimatarbete ökat för perioden 2021–2030.

Att arbeta utefter en sådan strategi är naturligtvis en balansgång. Sveriges möjlighet att påverka globala utsläpp är förmodligen störst genom att utveckla grön teknik och visa moraliskt ledarskap. Det kan bl.a. uppnås genom att anta en hög grad av ansvar för EU:s NDC. Samtidigt är EU:s gemensamma mål redan satt. Ansvarsfördelningen syftar till att fördela uppgiften mellan EU:s medlemsstater, inte att öka ambitionsnivån. Det finns förmodligen möjligheter att, åtminstone på marginalen, jobba för ett lägre ansvarstagande inom EU än vad som krävs av Sveriges nationella klimatpolitiska ramverk. Att sedan leva upp till det svenska klimatpolitiska ramverket – vilket också kan driva teknikutveckling i Sverige – och därmed överrepresentera inom EU, i kombination med annullering av överskott på utsläppsenheter, skulle kunna pressa upp EU:s ambitionsnivå. Om korten spelas väl kan det dessutom bidra till bilden av Sverige som ett föregångsland. Möjligheten att också jobba för en liknande strategi med allierade inom EU utgör en möjlighet att ytterligare öka EU:s gemensamma ambitionsnivå.

Svenska regeringen har också möjlighet att jobba med svenskt bistånd och internationella klimatinsatser, exempelvis genom Sida och Energimyndigheten, för att påverka fattiga länder att maximera ambitionsnivån i sina NDC:er, både vad gäller åtgärder för att höja anpassningskapacitet och minska utsläpp.

---

<sup>27</sup> Europeiska kommissionen (2016). *Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om bindande årliga minskningar av medlemsstaternas växthusgasutsläpp 2021–2030 för att skapa en motståndskraftig energiunion och fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning nr 525/2013 om en mekanism för att övervaka och rapportera utsläpp av växthusgaser och för att rapportera annan information som är relevant för klimatförändringen*. COM/2016/0482 final - 2016/0231 (COD).



### 3.2 Icke-statliga aktörer

Karlsson-Vinkhuyzen et al. menar att om den stödjande dialogen genomförs i ett opinionsvakuum har den betydligt lägre chans att leda till ökade ambitionsnivåer. Under stark opinion att dialogen ska leda till revidering av NDC:er är det troligt att fler stater, under själva dialogen, är känsliga för ömsesidig uppmuntran och ett tryck från andra stater att revidera sin NDC.<sup>28</sup>

Svenska icke-statliga aktörer, exempelvis organisationer inom miljörelsen, har stora möjligheter att jobba med sina etablerade kanaler för att bidra till ett sådant opinionstryck både nationellt och internationellt. Det är även möjligt för icke-statliga aktörer att underlätta för staterna att öka ambitionsnivån i sina NDC:er genom att ta fram och kommunicera ett ambitiöst klimatarbete.<sup>29</sup> Även svenska icke-statliga biståndsaktörer, exempelvis Diakonia, har möjlighet att utöva internationellt inflytande genom sitt arbete med att stödja fattiga länders klimatarbete.

---

<sup>28</sup> Karlsson-Vinkhuyzen, S. I., Groff, M., Tamás, P. A., Dahl, A. L., Harder, M. och Hassall, G. (2017). Entry into force and then? The Paris agreement and state accountability. *Climate Policy*, DOI: 10.1080/14693062.2017.1331904.

<sup>29</sup> Rogelj, J., den Elzen, M., Höhne, N., Fransen, T., Fekete, H., Winkler, H., Schaeffer, R., Sha, F., Riahi, K. och Meinshausen, M. (2016). Paris Agreement climate proposals need a boost to keep warming well below 2 °C. *Nature* 534: 631–639.

## 4 Fores rekommendationer

### 4.1 Omfattning

Dialogen bör utformas med ett relativt snävt fokus på (1) existerande klimatarbete (2) utsläpp av växthusgaser, och (3) arbetet under Klimatkonventionen. För utvecklade länder bör dialogen dessutom fokusera på klargöranden om möjligheter att skala upp stöd till utvecklingsländernas klimatarbete. För utvecklingsländerna bör dialogen dessutom fokusera på klargöranden om behov av stöd för att genomföra konditionala NDC:er och eventuellt behov av stöd för att genomföra aktiviteter som möjliggör att höja ambitionsnivån i nuvarande NDC. Ett fokus på existerande klimatarbete underlättar också att identifiera lämpliga material för input till dialogen eftersom existerande klimatarbete inte behöver utvärderas i ljuset av antaganden om framtiden (exempelvis inventarierapporter och rapporter om identifierat teknikbehov).

Ett brett fokus på hela pamfletten av ländernas klimatarbete, t.ex. vad gäller anpassning, klimatarbete under andra konventioner och synen på rättvisa, riskerar att urvattna möjligheterna till jämförelse och utvärdering av ländernas gemensamma ansträngningar. Arbetet inom dessa områden saknar gemensamma riktlinjer och gemensam förståelse, vilket försvårar jämförelser och sammanställningar.<sup>30</sup>

Dialogen bör identifiera möjligheter till att uppdatera nuvarande NDC:er. Ett fokus på en lägesbedömning av nuvarande klimatarbete och möjligheter att öka ambitionen i nuvarande NDC:er utesluter dock inte att dialogen även kan informera arbetet med framtida NDC:er. Det bäddar dock för att dialogen blir mer konkret.

### 4.2 Utformning och resultat

**Januari till mars:** Den stödjande dialogen bör utformas som en serie aktiviteter under översyn av Klimatkonventionens sekretariat. Ordförandeskapet, i samarbete med Sekretariatet, bör också få mandat att producera sammanfattande rapporter från de regionala arbetsmötena.

De regionala aktiviteterna bör tillåta input från icke-statliga observatörer, exempelvis subnationella nätverk av städer eller delstater, företag och miljörelsen. Enklast vore förmodligen att låta varje av Klimatkonventionen accepterad "valkrets" (constituency) själva identifiera en eller ett par aktörer som får delta i dialogen. På så vis skulle t.ex. vetenskapssamhället, miljörelsen, ungdomsrörelsen och fackföreningsrörelsen få ge inspel till diskussionen. Praxis för hur valkretsarna väljer ut aktörer existerar i det flesta fall redan, då det är ett vanligt förfarande vid olika förhandlingar i olika specialiserade underorgan till Klimatkonventionen.

**April:** De sammanfattande rapporterna bör systematiseras med en gemensam tematisk kategorisering. Exempelvis kan existerande klimatarbete sammanfattas sektorsvis, i linje med IPCC:s riktlinjer för rapportering av växthusgaser samt med hur modeller för nuvarande

---

<sup>30</sup> Briner, G. och Moarif, S. (2016). *Unpacking Provisions Related to Transparency of Mitigation and Support in the Paris Agreement*. Paris: OECD; Ellis, J. och Vaidyula, M. (2017). *Information needs for the 2018 facilitative dialogue: issues and options*. Paris: OECD.

klimate scenarion är uppbyggda. Dessutom kan lärdomar för ökad ambitionsnivå sammanfattas under olika typer av NDC:er.<sup>31</sup> Rapporterna distribueras till samtliga kontraktsparter inför Klimatkonventionens mellanmöte i maj 2018.

**Maj:** De regionala aktiviteterna bör ligga till grund för en global workshop i samband med SB48 (Klimatkonventionens mellanmöte, maj 2018). En gemensam tematisering för samtliga sammanfattande rapporter skulle också underlätta strukturen på den globala workshopen, vilken bör fokusera på den globala potentialen för ambitionshöjning.

IPCC bör bjudas in till den globala aktiviteten, som lämpligtvis organiseras som en workshop under det rådgivande organet för implementering (SBI). IPCC:s mandat kan vara både att presentera utkastet till den kommande rapporten om effekter av och möjligheter att nå 1,5°C. Dessutom bör exempelvis UNEP bjudas in för att relatera de regionala lägesbedömningarna av nuvarande klimatarbete till kostnadseffektiva scenarion och möjligheter att nå långsiktiga temperaturmål (2°C och 1,5°C). En sektorsbaserad (eller liknande) tematisering av de regionala sammanfattande rapporterna syftar till att underlätta för exempelvis IPCC och UNEP att relatera resultaten till klimate scenarion om framtiden. Möjligen kan ytterligare en mellanstatlig organisation, exempelvis FCCC:s Stående kommitté för finansiering, bjudas in för att relatera det identifierade behovet av stöd och potentialen att öka stödsatser till metoder för att öka transparens i hur finansiellt stöd kan mätas och rapporteras.

Ordförandeskapet, i samarbete med Sekretariatet, bör få mandat att också producera syntesrapport från den globala workshopen. Syntesrapporten bör distribueras i god tid före COP24.

**December:** Under SB49 bör tid avsättas till förhandlingar om ett beslut som bör fattas av COP24. Beslutet bör innehålla en uppmaning att utnyttja artikel 4.11 (d.v.s. en uppmaning om att revidera existerande NDC:er). Beslutet kan relateras till den potential och det behov av ytterligare klimatarbete som identifierats genom syntesrapporten och genom IPCC:s arbete med specialrapporten om 1,5°C och UNEP:s arbete med att identifiera skillnader mellan kostnadseffektiv klimatpolicy och dagens faktiska klimatpolicy.

---

<sup>31</sup> NDC:er uttrycks t.ex. som ekonomiövergripande och absoluta reduktionsmål, mål relaterade till ekonomisk aktivitet och sektors- eller aktivitetsbaserade mål.

Tabell 2 | Sammanfattning av Fores rekommendationer för den stödjande dialogen

