

16.1 Rättvis och jämställd klimatanpassning

Klimatförändringar kan förstärka redan existerande och framväxande orättvisor och sårbarheter. Klimatanpassningspolicyer och konkreta klimatanpassningsåtgärder är därmed inte neutrala. De bygger på politiska beslut som kan skapa vinnare och förlorare.

Beslutsfattande och implementeringen av klimatanpassningsåtgärder behöver därför inkludera rättvise- och jämställdhetsperspektiv med hänsyn till bland annat intressekonflikter¹. Rättvis och jämställd klimatanpassning lyfter frågor om vem som betalar och vinner, vem som bestämmer och hur detta går till, vem och vad som värderas i denna process och vad som anses skyddsvärt². Detta kräver uppmärksamhet av hur klimatanpassningsåtgärder påverkar redan existerande, såväl som framväxande, orättvisor och sårbarheter. Klimatanpassningsåtgärder som tar hänsyn till rättvisa och jämställdhet kan öka engagemang, innovation och kreativitet, samt möjligheten till att de mest behövande målgrupperna och mest kritiska aspekterna inkluderas³.

Klimatförändringarnas konsekvenser påverkas således av således av befintliga och historiska mönster i samhället, som sociala och ekonomiska förhållanden. Detta medför att anpassningsåtgärderna i sig kan få oavsedda konsekvenser, som ökad sårbarhet för redan utsatta sociala områden, grupper och individer. Internationella rapporter och studier har de senaste åren visat på skillnader i exponering och sårbarhet för climateffekterna såväl geografiskt, som mellan olika åldersgrupper, kön, etnicitet och socioekonomiska grupper, vilket kan komma att öka redan befintliga ojämlikheter⁴ såsom ojämlik hälsopåverkan⁵. I en svensk kontext har en studie av den totala effekten av värmeböljor på dödlighet visat på samband mellan bostadsområde och risk att dö under en värmebölja⁶.

16.1.1 "Just resilience" – ett internationellt växande fokusområde

Frågor om meningsfull delaktighet, med särskilt fokus på genusperspektiv och ursprungsbefolkningars möjlighet att påverka klimatanpassningsarbetet, har börjat få mer fokus internationellt sedan Parisavtalet och EU:s nya klimatanpassningsstrategi antogs. Därtill behöver arbetstagares rättigheter säkras och arbeten med rimliga arbetsförhållanden skapas när industrier och arbetsmarknader ställer om. Detta har hittills främst diskuterats kopplat till övergång till ett klimatneutralt samhälle⁷, men kan också komma att bli aktuellt i samband med klimatanpassningsåtgärder.

Av Parisavtalet⁸ framgår att anpassningsåtgärder bör ta hänsyn till rättviseaspekter och beakta utsatta grupper och samhällen. Det kan handla såväl om kulturella och ekonomiska skillnader, som om barn, äldre och funktionsnedsattas ökade utsatthet. En rapport från EU:s Mission Board for adaptation to climate change⁹ lyfter tydligt behovet av att involvera civilsamhället i klimatanpassningsarbetet.

EU:s nya klimatanpassningsstrategi¹⁰ lyfter behovet av att uppnå så kallad "just resilience" med anslutande teman som deltagande beslutsprocesser, rättvis och jämställd klimatanpassning samt integration av traditionell kunskap. "Just resilience" är ett relativt nytt begrepp som betonar de sociala dimensionerna av klimatanpassningen och har kopplingar till utsläppsminskningens mer vedertagna begrepp "just transition"¹¹. Det finns många tolkningar av "just resilience", ett begrepp som inkluderar olika aspekter av rättvisa såsom "distributiv rättvisa"

1 Granberg, M. & Glover, L., 2021. The climate just city. Sustainability 13(3):1201.

2 Ibid.

3 Naturvårdsverket, 2021. Förslag till strategi för att beakta och integrera jämställdhetsaspekter vid Sveriges genomförande av Parisavtalet.

4 EEA, 2018. Unequal exposure and unequal impacts: social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe EEA Report nr 22/2018.

5 van Daalen, Ki., m.fl., 2020. Climate change and gender-based health disparities. The Lancet Planetary Health 4(2): e44 - e45.2.

6 Oudin Åström, D., m.fl., 2020. Heat wave-related mortality in Sweden: a case-crossover study investigating effect modification by neighbourhood deprivation. Scandinavian Journal of Public Health 48(4):428-435.

7 Rolfer, B., 2020. Klimatet och jobben - fackliga perspektiv för en rättvis omställning. Arena Idé. <https://arenaide.se/wp-content/uploads/sites/2/2021/01/klimatet-och-jobben.pdf>

8 https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf

9 European Commission Directorate-General for Research and Innovation, 2020. Accelerating the transition to a climate prepared and resilient Europe. Interim report of the Mission Board for adaptation to climate change, including societal transformation.

10 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0082&from=EN>

11 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism_en

som innebär att se till att alla samhällen effektivt skyddas och att fördelningskonsekvenserna av anpassningsåtgärder på olika grupper analyseras¹². Distributiv rättvisa tangerar på "inkluderande rättvisa" som innebär processer för inkludering i beslutsfattande.

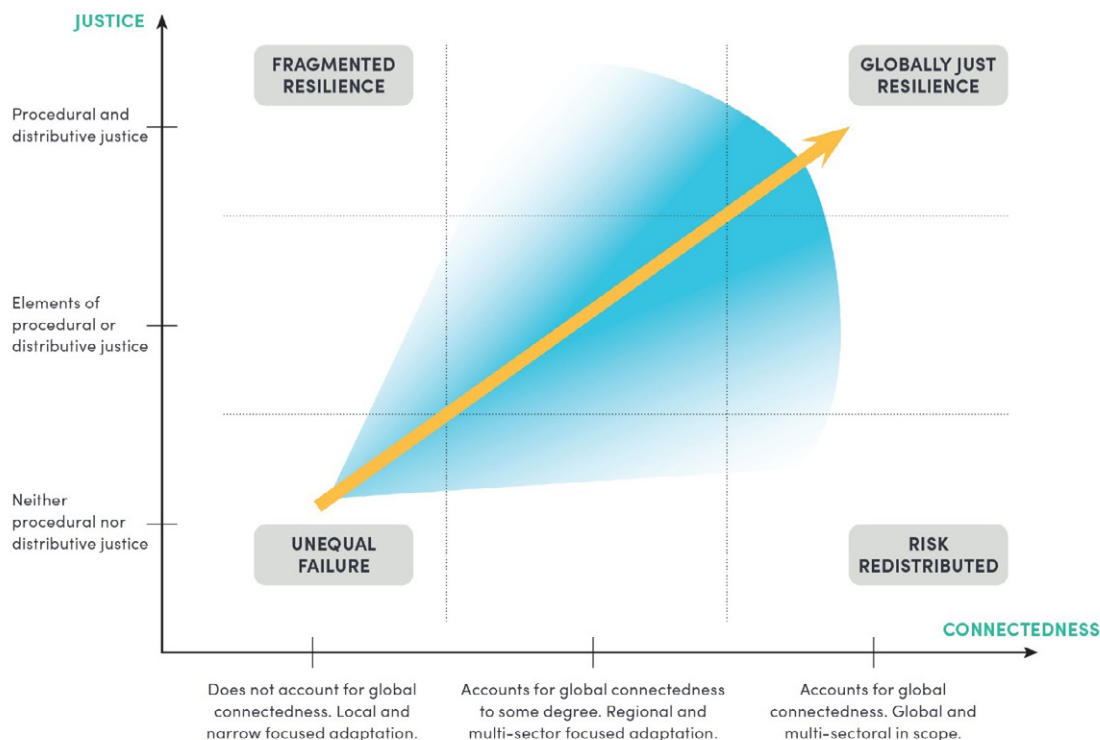
Ett förslag på ett analytiskt ramverk för rättvis klimatanpassning som även beaktar transnationella klimateffekter/sammankopplingar¹³ ("connectedness") presenteras i Figur 16.1.1. Ramverket bidrar till förståelse och analys av vad rättvis klimatanpassning innebär i en globalt sammankopplad värld, där handel, människors rörelsemönster, investeringar och gemensamma ekosystem innebär att klimateffekter såväl som anpassningsåtgärder ofta kan påverka människor och system många tusentals mil bort. Ett exempel är svensk exponering genom import av kaffe som produceras i Brasilien. Om svensk anpassning innebär att importörer söker sig till andra producenter med säkrare leveranser skulle det få

effekter i synnerhet för brasilianska småbönders förmåga att försörja sig. Om svensk anpassning istället innebär att stödja brasilianska småbönders klimatanpassning skulle klimaträttvisan öka. Som aktörer på den internationella arenan behöver EU och länder som Sverige alltså överväga hur rättvisa kan uppnås i klimatanpassningsarbetet mellan samhällen eller länder, särskilt när skillnader i sårbarhet, resurser och inflytande är stora.

Biståndsarbete, internationella relationer, investeringar och företags/näringslivets klimatanpassning spelar stor roll för huruvida klimatanpassning leder till ökad global och rättvis resiliens eller inte. Alternativen är att vi annars omdistribuerar risker globalt (se nedre högra hörnet i Figur 16.1.1), genom att enbart fokusera på nationell klimatanpassning och landar i globalt fragmenterade risklandskap (övre vänstra hörnet i Figur 16.1.1), eller helt enkelt misslyckas med klimatanpassningsarbetet globalt (nedre vänstra hörnet i Figur 16.1.1).

Figure 1. Framework for globally just resilience defined by justice and connectedness

The yellow arrow shows the movement of just transition for adaptation in a globally connected world within the framework



Figur 16.1.1. Ramverk för rättvis klimatanpassning definierad av distributiv och inkluderande rättvisa (vertikalt) och sammankoppling 'connectedness' (horisontellt). Källa: Lager m.fl., 2021⁸.

12 EEA, 2022. Leaving No One Behind' in Climate Resilience Policy and Practice in Europe. Overview of Knowledge and Practice for Just Resilience. <https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-cca/2018leaving-no-one-behind2019-in-climate-resilience-policy-and-practice-in-europe-overview-of-knowledge-and-practice-for-just-resilience>

13 Lager, F., m.fl., 2021. A just transition for climate change adaptation: Towards just resilience and security in a globalizing world. Policy brief 2. <https://adaptationwithoutborders.org/knowledge-base/transnational-climate-impacts/a-just-transition-for-climate-change-adaptation-towards-just-resilience-and-security-in-a-globalising-world>

16.1.2 Vem drabbas och vem betalar?

Klimatanpassningsfrågorna har således en stark rättvisekomponent, kanske främst internationellt, men även när vi tittar nationellt. Vem kan påverka beslut? Vem drabbas? Vem har råd att försäkra sig? Vem har råd att anpassa sin fastighet? Vem har råd att åka till svalt semesterboende under sommarens värmebölja? Vem måste stanna i sin varma lägenhet?

Rättvisekomponenten gäller såväl befintliga skillnader i sårbarhet, som riskerna för att dessa skillnader kommer att öka när medvetenheten om klimatrisker ökar bland allmänheten. Översvämningen i New Orleans visade tydlig att de fattiga drabbades hårdast¹⁴. De bodde i områden som var extra utsatta för översvämningarna och hade inte egna bilar som de kunde ta sig därifrån med.

Möjligheter till att planera för och, när behov uppstår, genomföra planerad reträtt¹⁵ begränsas inte enbart av ekonomiska och tekniska faktorer, utan även till stor del av sociala aspekter då människor rycks från sitt sammanhang och de med sämst ekonomi blir kvar i utsatta områden. Det kan leda till klimatgentrifiering¹⁶. Det finns redan exempel på detta, bland annat från Florida, där insikten att vissa lägen vid kusten är utsatta har lett till investeringar i högre belägen mark för nybyggnationer, medan mindre bemedlad befolkning flyttar till mer utsatta översvämningss känsliga områden, då priserna går upp i de områden de tidigare bott i¹⁷.

16.1.3 Rättvisaspekter i kommunal klimatanpassning

I IVL:s enkätundersökning av kommuners klimatanpassningsarbete¹⁸ svarade 143 av de 180 kommuner som deltog i enkätundersökningen på frågan om de arbetar med att jämställdhetsintegrera sitt klimatanpassningsarbete. Av dessa var det endast fyra som svarade "ja" på frågan. En av dessa kommuner beskriver hur de arbetar bredare med socioekonomiska aspekter och fokuserar på att utreda effekter av klimatförändringar samt ta fram åtgärdsförslag till socioekonomiskt utsatta områden. De har även arbetat med att ta fram åtgärdsförslag och förstudier kopplat till ex-

tra utsatta grupper i samband med värmeböljor. En annan kommun beskrev att allt kommunalt arbete med miljö och klimat redovisades med ett genusperspektiv, men gav inga exempel specifikt kopplade till klimatanpassning. En del kommuner arbetar med åldersbaserade sårbarhetsanalyser, men ännu är det mer undantag än regel att andra faktorer, som diskrimineringsgrunder eller jämlikhetsfaktorer som geografiskt område, socioekonomisk status, utbildningsnivå och yrke tas hänsyn till i det kommunala klimatanpassningsarbetet.

Vid kommunalt arbete med klimatanpassning är således rättvisaspekten ännu en komponent som kommuner sällan väger in när man planerar och utför klimatanpassningsåtgärder. Det är bra med ökat fokus på rättvisaspekter, men kan, vilket bland annat framfördes vid ett möte med Göteborgsregionens klimatanpassningsnätverk¹⁹ och dess expertgrupp i september 2021, innebära att klimatanpassningsfrågan upplevs som ännu mer komplex att jobba med. Risken med att införa riktlinjer kring att inkludera rättvis- och jämställdhetsperspektiv i klimatanpassningsarbetet är att de snarare kan begränsa än främja klimatanpassningsarbete eftersom man inte vet hur man ska göra det och därmed är rädd för att göra fel. Att ta med rättvisaspekter i klimatanpassningsarbetet får således inte bli ett hinder, det vill säga att varje ny komponent som lyfts in i klimatanpassningsarbetet får inte leda till en ökad komplexitet i genomförandet. En framkomlig väg kan vara att som stöd till kommunernas arbete ta fram och förankra paket med checklistor och förslag på åtgärder som inkluderar rättviseperspektiv.

Rättvisaspekter behöver även hanteras på nationell nivå. Det kan till exempel gälla att genom lagstiftning och ekonomiska incitament öka möjligheten till klimatanpassning av befintlig bebyggelse. Nuvarande lagstiftning (bland annat PBL) leder till att kommuners klimatanpassningsarbete ofta fokuserar på nybyggnad, vilket kan innebära att de som bor i äldre områden kan bli mer utsatta.

14 Yarnal, B., 2007. Vulnerability and all that jazz: Addressing vulnerability in New Orleans after Hurricane Katrina. *Technology in Society*.

15 Planerad reträtt handlar om att anpassa sig till en ändrad och dynamisk strandlinje, om att få byggnaderna och infrastrukturen till rätt ställe i takt med att havsytan stiger och om att tillåta utrymme åt vatten.

16 Gentrifiering är ett begrepp inom exempelvis stadsplanering och bebyggelsehistoria som betecknar en social statushöjning av ett område. Gentrifiering sker exempelvis genom påkostade ombyggen, eller genom nyinflyttning av invånare med betydligt högre inkomster än den existerande befolkningens.

17 <https://www.dezeen.com/2018/07/11/climate-gentrification-theory-rich-moving-higher-poorer-neighbourhoods-flooding-risk-miami/>

18 IVL, 2021. Klimatanpassning 2021 - så långt har Sveriges kommuner kommit. Rapport nr C601/2021.

19 <https://goteborgsregionen.se/natverk/klimatanpassningsnatverket.5.22a3cc881780d1faddf31674.html>

16.1.4 Rättvis och jämställd klimatanpassning som en komponent av Sveriges klimatanpassningsarbete – behov av insatser

Rättviseaspekter har belysts och integrerats i flera av kapitlen i denna rapport. Rättvisefrågan har dessutom identifierats som ett område som Nationella expertrådet för klimatanpassning kommer att fokusera mer på under nästa femårsperiod.

Rättviseaspekter behöver beaktas och integreras i alla steg i klimatanpassningsprocessen, det vill säga både vad det gäller att motivera, etablera, analysera, identifiera, prioritera, genomföra, och följa upp klimatanpassningsarbetet. Nedan föreslås ett antal åtgärder som rådet ser behöver prioriteras under den period för vilken nästa klimatanpassningsstrategi ska gälla (år 2023–2028):

Risk Åtgärd: Styrande/Organisatoriska/Informativa/Ta fram ny kunskap (ny åtgärd)

Alla klimatrisker

Vad: Öka kunskapen om sociala dimensioner av klimatanpassning, såsom sårbara grupper, rättvisa, jämställdhet, demografi och flyktingströmmar hos de som arbetar med klimatanpassning på såväl lokal, regional som nationell nivå.

Varför: Rättviseaspekten vägs ännu sällan in när man planerar och utför klimatanpassningsåtgärder. Den är viktig, men kan leda till att klimatanpassningsfrågan upplevs som ännu mer komplex. En framkomlig väg kan vara att ta fram och förankra paket med checklistor och förslag på åtgärder utifrån ett rättviseperspektiv.

Hur: Regeringen bör ge relevanta myndigheter i uppdrag att ta fram metodstöd och genomföra kunskapshöjande insatser kopplat till sociala dimensioner och rättviseaspekter för såväl andra myndigheter, som för kommuner och andra aktörer som arbetar med klimatanpassning.

Risk Åtgärd: Styrande/Organisatoriska/Informativa (ny åtgärd)

Alla klimatrisker

Vad: Tvärgående integrering av frågor kring bland annat urfolk, jämställdhet och mänskliga rättigheter i det nationella klimatanpassningsarbetet.

Varför: Idag hanteras oftast rättvise- och jämställdhetsarbetet och klimatanpassningsarbetet i separata stuprör. Detta lyfts bl.a. av Naturvårdsverket som, i sin publikation om Sveriges genomförande av Parisavtalet,²⁰ påpekar att det finns brister i det svenska klimatanpassningsarbetet när det gäller såväl jämställdhetsintegrering som när det gäller involvering av samer.

Hur: Öka samverkan och samordning inom och mellan nationella och regionala myndigheter kring tvärgående integrering av rättvise- och jämställdhetsfrågor i klimatanpassningsarbetet.

Risk	Åtgärd: Styrande (ny åtgärd)
Alla klimatrisker	<p>Vad: Tydliggör och synliggör rättviseaspekten i den vägledande principen att "klimatanpassningsarbetet ska baseras på principen om långsiktig hållbarhet" i den nationella klimatanpassningsstrategin.</p> <p>Varför: Den nationella klimatanpassningsstrategin hanterar i sin nuvarande form inte frågor kring hur klimatanpassning skulle kunna bidra till att stärka arbetet med bland annat rättvisa, jämställdhet och urfolks rättigheter. Hållbar utveckling är en av den nationella strategins tio principer som ska beaktas i klimatanpassningsarbetet. Det behöver dock tydliggöras att preciseras bättre och <i>hur</i> den sociala aspekten av hållbarhet ska integreras i klimatanpassningsarbetet.</p> <p>Hur: Regeringen bör i kommande nationella klimatanpassningsstrategi tydliggöra att rättviseaspekten ingår i den nationella klimatanpassningsstrategins princip kring hållbar utveckling. Principens komponenter (miljömässig, social och ekonomisk hållbarhet) bör i en reviderad strategi listas som egna underprinciper eftersom de annars riskerar bli osynliggjorda av den breda begreppskategorin hållbarhet. Komponenternas ömsesidiga beroenden bör även understrykas.</p>

Risk	Åtgärd: Styrande/Organisatoriska/Informativa (ny åtgärd)
Alla klimatrisker	<p>Vad: Inkludera hänsyn till rättviseaspekter vid utformning av finansieringsmodeller för klimatanpassningsåtgärder.</p> <p>Varför: Det är rimligt att de som får nytta av åtgärder bör vara med och betala för genomförandet av dessa åtgärder. En avvägning krävs dock så att kostnader för klimatanpassning inte drabbar särskilt utsatta grupper så att de till exempel tvingas flytta på grund av att åtgärderna leder till ökade kostnader. Finansiella åtgärder kan även krävas i samband med exempelvis planerad reträtt undvika klimatrelaterad gentrifiering²¹.</p> <p>Hur: Regeringen bör ge lämplig myndighet i uppdrag att, i samverkan med andra berörda aktörer, utreda hur rättviseaspekter kan inkluderas i utredningar kring finansieringsmodeller för klimatanpassningsåtgärder.</p>

21 Gentrifiering är ett begrepp inom exempelvis stadsplanering och bebyggelsehistoria som betecknar en social statushöjning av ett område.