



UNDERLAGSRAPPORT OKTOBER 2023

**KLIMATBISTÅND SOM FINANSIERINGSKÄLLA FÖR
UTSLÄPPSHANDEL: FÖRUTSÄTTNINGAR OCH FALLGROPAR**

Mathias Fridahl



Klimatbistånd som finansieringskälla för utsläppshandel: Förutsättningar och fallgropar

Mathias Fridahl

Underlagsrapport, oktober 2023

till

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA)

EBA:s underlagsrapporter är kortare studier som självständigt belyser en fråga eller som kompletterar en EBA-rapport. Till skillnad från EBAs rapporter är underlagsrapporterna inte föremål för något formellt godkännande från expertgruppen utan granskas endast av kansliet innan publicering. Som normalt i EBA-sammanhang står författarna självständigt för analys, slutsatser och eventuella rekommendationer.

Vänligen referera till denna rapport som: Fridahl, Mathias, *Klimatbistånd som finansieringskälla för utsläppshandel: Förutsättningar och fallgropar*, Underlagsrapport oktober 2023, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), Sverige.

Denna rapport kan nedladdas utan kostnad på: www.eba.se

Omslagets design av Julia Demchenko

Mathias Fridahl är docent i klimatpolitik på Linköpings universitet. Mathias forskar om klimatpolitiska processer, klimatmål och styrmedel på flera nivåer av styrning: inom FN, i EU och nationellt, exempelvis i Sverige och Tanzania.

Innehåll

Förord från EBA	1
Sammanfattning	2
Introduktion	3
Parisavtalets Artikel 6	6
Artikel 6.2: Internationellt överförbara resultat av klimatarbete	6
Artikel 6.4: Projektbaserad kreditmekanism.....	8
Artikel 6.8: Icke marknadsbaserat samarbete	10
Pågående förhandlingsarbete.....	11
Från Kyotoprotokollets mekanismer till Parisavtalets Artikel 6	12
Sveriges nationella klimatmål och åtagande gentemot EU.....	15
Sveriges klimatpolitiska ramverk och internationella klimatinsatser.....	15
EU:s klimatlag och första NDC.....	17
Möjligheter att använda Artikel 6.2 och 6.4 för att uppfylla Sveriges klimatpolitiska mål	19
Klimatrelaterat bistånd och Artikel 6	22
Klimatbistånd kontra klimatfinansiering	22
Klimatbistånd kanaliserat genom Artikel 6.2 och 6.4	26
Resultatbaserat klimatbistånd genom icke auktoriserade krediter under Artikel 6.4.....	31
Klimatbistånd kanaliserat genom Artikel 6.8	32
Slutsatser.....	34
Referenser	37

Förord från EBA

En av regeringens prioriteringar inom utvecklingssamarbetet är ett utökat och mer effektivt klimatbistånd. I regeringens budgetproposition för 2024 lyfts ökad satsning på gröna investeringar som ger utsläppsminskningar, ökad mobilisering av privat kapital för klimatinvesteringar, samt utvecklat samarbete med partnerländer som har stora utsläpp fram. Samtidigt ska stöd till klimatanpassning och motståndskraft i de mest utsatta och minst utvecklade länderna fortsatt prioriteras.

Vilka vägar finns för att i stor skala och över nationsgränser bidra till investeringar i utsläppsminskningar? En sådan mekanism för global handel med utsläppskrediter är under utarbetande inom ramen för FN:s partskonferens om klimatet (COP). Från svensk sida har Energimyndigheten sedan flera år tillbaka uppdrag att bidra till att göra denna mekanism välfungerande. Mekanismen regleras av artikel 6 i Parisavtalet om klimatet. I regeringsförklaringen 2022 aviserade regeringen ett program för klimatinvesteringar i enlighet med denna artikel, i syfte att bidra till det svenska klimatmålet om nettonollutsläpp år 2045.

Vilka är möjligheterna för Sverige att använda sig av denna mekanism? Är regelverket så pass tydligt och färdigförhandlat att investeringar kan genomföras omgående? Kan denna verksamhet även bli en del av ett utökat klimatbistånd? EBA har uppdragit åt klimatforskaren Mathias Fridahl vid Linköpings Universitet att reda ut regler och förutsättningar för svensk handel med utsläppskrediter inom ramen för Artikel 6, särskilt med eventuellt koppling till klimatbiståndet. Underlagsrapporten visar att det för närvarande inte går att använda utsläppskrediter från partnerländer för att nå Sveriges klimatåtaganden mot Parisavtalet. Däremot finns det utrymme att göra det för att nå nationella klimatmål. Osäkerheten om användbarheten framåt, och vad biståndet kan spela för roll, är dock stor.

EBA:s underlagsrapporter innehåller mer kortfattade översikter, kartläggningar och analyser. De syftar till att förmedla kunskap och väcka diskussioner inom specifika områden. Underlagsrapporterna beslutas inte av Expertgruppen, utan EBA:s kansli svarar för kvalitetsgranskningen. Precis som vid EBA-rapporter svarar författarna självständigt för innehåll, slutsatser och eventuella rekommendationer i rapporterna.

Stockholm, oktober 2023

Jan Petterson, kanslichef

Sammanfattning

Sveriges regering har aviserat en reformagenda för svenskt bistånd. En del i denna är att klimatbiståndet ska utökas och effektiviseras, bland annat genom utvecklat samarbete med länder som har stora utsläpp. Artikel 6 i Parisavtalet reglerar internationellt samarbete kring utsläppsminskningar. Ett effektiviserat och resultatbaserat klimatbistånd skulle eventuellt kunna baseras på Artikel 6. Denna rapport syftar därför till att: 1) beskriva hur gällande lagstiftning påverkar möjligheten att använda Artikel 6 för att nå svenska klimatmål och 2) reflektera kring för- och nackdelar med att kanalisera bistånd genom Artikel 6.

Gällande lagstiftning är begränsade i flera avseenden. EU förbjuder användandet av utsläppskrediter från Artikel 6 för att uppfylla Sveriges EU-åtagande för 2030. Sveriges nationella klimatmål för 2030 är dock mer ambitiöst än Sveriges EU-åtagande. Nationellt ska Sverige minska utsläppen med 4,1 miljoner ton koldioxidekvivalenter mer än vad som krävs för att uppfylla EU:s ansvarsfördelningsförordning. EU tillåter att Sverige använder krediter från Artikel 6 för den andel av det nationella målet som går utöver EU-åtagandet. Sveriges klimatpolitiska ramverk begränsar dock utrymmet till maximalt 3,7 miljoner ton koldioxidekvivalenter år 2030.

Andra regler sätter ytterligare begränsningar. Till exempel definierar Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) kriterier för vad som kan räknas som offentligt utvecklingsbistånd. Det är tveksamt om dessa kriterier uppfylls vid köp av utsläppskrediter från Artikel 6. Då denna rapport skrivs (september 2023) är det dessutom fortfarande omöjligt att använda delar av Artikel 6. Det gäller framför allt den projektbaserade marknadsmekanismen (Artikel 6.4), bland annat eftersom det saknas ett centralt register för att spåra krediter. Artikel 6.8 reglerar icke marknadsbaserat samarbete, vilket möjligen kan lämpa sig bättre för att kanalisera bistånd än de marknadsbaserade mekanismerna (Artikel 6.2 och 6.4). Mervärdet med att kanalisera bistånd genom Artikel 6.8, jämfört med traditionella biståndskanaler, är dock mycket oklart.

Regeringen har både uttryckt ett utökat intresse för klimatrelaterat bistånd och ett ökat intresse för internationella klimatinsatser genom Artikel 6. De finansiella anslagen för dessa intressen har hittills hållits separerade. Separeringen av budgetarna gör det tydligare att Sverige uppfyller kravet om att klimatfinansieringen är ny och additionell. Sverige bör även fortsättningsvis separera biståndsbudgeten från finansiering av samarbeten under Artikel 6, möjligtvis med undantag för Artikel 6.8.

Introduktion

Klimatfrågan är både enkel och komplex. Enkel eftersom det i grunden handlar om övergripande samband mellan utsläpp av växthusgaser och ett förändrat klimat. Komplex eftersom källorna till utsläpp spänner över ekonomins alla sektorer och eftersom ansvaret för att minska utsläpp och öka upptag av växthusgaser är svårt att fördela, både inom och mellan generationer.

I denna kontext har Sverige under lång tid beskrivits som en inspiratör och ledare i klimatomställningen. Sverige har arbetat aktivt och med relativt hög ambitionsnivå för att minska utsläpp från det egna territoriet. Sverige har också, genom sitt program för internationella klimatinsatser som administreras av Energimyndigheten, arbetat för att utveckla och använda marknadsbaserade mekanismer inom ramen för FN:s klimatavtal. Därtill har Sverige varit en stor bidragsgivare till multilaterala klimatfonder och ett aktiv givarland i bilateralt klimatrelaterat bistånd. Dessa engagemang har stärkt Sveriges trovärdighet i EU- och FN-förhandlingar. Som ett resultat beskrivs Sverige ofta som ett föregångsland på klimatområdet (Burck et al. 2022).

I takt med att utmaningarna för Sveriges inhemska klimatomställning ökat har även intresset för internationella klimatinsatser ökat. Logiken är enkel: om det är dyrt och krångligt att minska utsläppen inom Sveriges territorium, varför inte spendera pengarna i andra länder där större klimatnytta kan uppnås till lägre kostnad? I Sverige, som kommit relativt långt i klimatarbetet, är marginalkostnaden för utsläppsminskning ofta hög. Enligt World Resources Institute har Sverige den tredje mest effektiva klimatekonomin i världen, mätt i utsläpp av koldioxid från förbränning av fossila bränslen och cementproduktion per enhet bruttonationalprodukt (BNP). Under 2021 släppte den svenska ekonomin ut ungefär 5,7 ton koldioxid (t CO₂) per 1 miljoner kronor BNP. I Tyskland var motsvarande siffra 16,0 t CO₂, i USA 21,8 t CO₂ och i Kina 64,7 t CO₂. De minst klimateffektiva ekonomierna återfinns bland forna Sovjetstater med utsläpp på över 300 t CO₂ per 1 miljon kronor BNP (WRI 2023).

Med en så klimateffektiv ekonomi är det inte konstigt att det svenska intresset för internationella klimatinsatser är högt. Samtidigt är det viktigt att fortsätta pressa ned Sveriges inhemska utsläpp, bland annat för att det krävs fortsatt ledarskap som kan bidra till politisk och teknisk innovation. Om Parisavtalets temperaturmål ska nås fordras en enorm effektivisering

av hela den globala ekonomin. I scenarion för att begränsa uppvärmningen till 1,5°C år 2100 krävs noll nettoutsläpp av koldioxid runt mitten av århundradet, för att därefter bli nettonegativa i syfte att kompensera för kvarvarande utsläpp, framför allt av metan och lustgas från jordbruk (IPCC, 2023). För att nå dit behöver all tillgänglig teknik används, men nya beteenden och ny teknik behöver också utvecklas.

Givet det akuta tillståndet i klimatsystemet är det befogat att ett rikt land som Sverige tar ansvar både för att stödja klimatomställningen i fattiga länder och tar ledartröjan för att minska inhemska utsläpp och främja innovation. Den uppvärmning som redan uppstått orsakar stora problem som kräver finansiering av åtgärder för att minska risken för klimatskador. I de fall anpassningsåtgärder inte räcker till behövs också medel för att betala för skador och förluster.

Sveriges klimatrelaterade bistånd har ofta beskrivits i positiva ordalag. Sverige har gett stora bidrag till multilaterala fonder som inte enbart fokuserar på utsläppsminskning utan som också stödjer åtgärder för anpassning till negativa effekter av ett förändrat klimat. Till exempel har Sverige varit stora bidragsgivare till Gröna klimatfonden och till Anpassningsfonden, båda med anknytning till Klimatkonventionen och Parisavtalet. Historiskt har de flesta partnerländer för svenskt bilateralt klimatbistånd präglats av hög sårbarhet, både på grund av låg anpassningskapacitet och stor exponering. Sverige har på så vis motverkat den internationella trenden inom bilateralt klimatbistånd, att primärt fokusera på att minska utsläpp. Detta har uppskattats av partnerländer, inte minst eftersom den svenska egennyttan av att ge bistånd till klimatanpassning är låg medan partnerländernas nytta av att minska sin sårbarhet kan vara mycket hög.

Historisk sett har Sverige i sitt klimatrelaterade bistånd alltså balanserat det globala behovet av snabb utsläppsminskning och sårbara, fattiga länders behov av stöd till anpassning. Det är därför logiskt att många biståndsorganisationer höjt varningsflagg i samband med att Sveriges regering, i regeringsförklaringen 2022 och budgetpropositionen för 2023, aviserat en reformagenda för svenskt bistånd som inkluderar ett ”utökat och effektiviserat klimatbistånd” (Sveriges regering 2022, s. 13). Klimat- och miljöminister Pourmokhtari beskriver innebörden i denna ambition: ”Svenskt bistånd ska bidra till utsläppsminskning, omställning till fossilfri energi och energieffektivisering. Samarbetet med länder som har stora utsläpp ska utvecklas” (Pourmokhtari 2023).

Klimatbistånd som minskar utsläppen utanför svenskt territorium leder inte per automatik till att Sverige uppfyller sina nationella klimatmål. För att överföra en utsläppsminskning från ett partnerland krävs transparenta system för certifiering. Ett sådant system utvecklades under Kyotoprotokollet till FN:s Klimatkonvention, vilket stöpts om i ny form genom Parisavtalets Artikel 6. Historiskt sett har svenska staten endast i undantagsfall använt certifierade utsläppsminskningar i andra länder för att kompensera för brist på inhemsk utsläppsminskning. I samband med att det nationella klimatmålet för 2020 skulle uppfyllas användes cirka en miljon utsläppskrediter. Dessa krediter finansierades dock inte av biståndsmedel.

Parisavtalets Artikel 6 reglerar hur utsläppsminskningar kan föras över från ett land till ett annat. Frågan om bistånd ska användas för att finansiera åtgärder inom ramen för Artikel 6 är kontroversiell. Fattiga länder trycker på de rika ländernas, hittills ouppfyllda, löften om att mobilisera klimatfinansiering. De kräver att klimatbiståndet i så fall utökas med nya och additionella medel, inte en omfördelning av annat bistånd. De fattiga länderna vill också att klimatfinansiering fördelas jämnt mellan åtgärder som syftar till att minska utsläpp och åtgärder som syftar till att anpassa samhällen till klimatförändringens negativa konsekvenser.

Regeringen indikerar alltså ett intresse för mer resultatbaserat klimatbistånd i termer av utsläppsminskningar. Det skulle eventuellt kunna ske genom att resultaten kvitteras med utsläppskrediter från Parisavtalets Artikel 6. Av denna anledning önskar Expertgruppen för biståndsanalys öka kunskapen om Parisavtalets Artikel 6 och relationen mellan klimatfinansiering, klimatrelaterat bistånd och Artikel 6.

Syftet med denna rapport är därför att:

1. Överskådligt beskriva hur gällande lagstiftning begränsar användandet av Artikel 6 i syfte att nå svenska klimatpolitiska mål.
2. Reflektera kring för- och nackdelar med att använda Artikel 6 för att kanalisera klimatrelaterat bistånd till partnerländer.

Rapporten behandlar ett komplext regelverk. Ambitionen har varit att göra regelverket så lättillgänglig som möjligt. Förhoppningsvis är det också resultatet, trots att rapporten skrivits under mycket begränsad arbetstid.

Parisavtalets Artikel 6

Kärnan i Parisavtalet består av gemensamma, globala, långsiktiga mål som ska uppnås genom nationellt fastställda bidrag till målen (Nationally Determined Contribution, NDC). Länderna kommunicerar sina utfästelser om minskade utsläpp och ökade upptag av växthusgaser genom sina NDC:er, vilka bidrar till att uppfylla Parisavtalets mål om att hålla den globala uppvärmningen väl under 2°C år 2100, jämfört med förindustriell tid, samt att sträva efter att begränsa uppvärmning till 1,5°C. Sverige har ingen egen NDC, utan omfattas i stället av EU:s gemensamma NDC. Däremot har Sverige egna klimatmål. Detta beskrivs mer i detalj nedan, i avsnittet om Sveriges nationella klimatmål och åtagande gentemot EU.

Artikel 6 möjliggör internationellt samarbete under Parisavtalet, på frivillig basis. Syftet är att höja ambitionsnivån i ländernas arbete med att minska utsläpp, stärka återtag av växthusgaser från atmosfären och anpassa samhällen till negativa effekter av ett förändrat klimat. Samarbete genom Artikel 6 ska också främja hållbar utveckling och resultera i utsläppskrediter av hög och mätbar kvalitet¹.

I många fattiga länders NDC:er specificeras vilka åtgärder som ska genomföras utan internationellt stöd samt den andel som kräver stöd för att genomföras. Finansiering av de åtgärder som kräver internationellt stöd kan kanaliseras genom de olika samarbetsformer som skapats genom Artikel 6. Den har tre paragrafer av särskilt intresse för våra frågor (6.2, 6.4 och 6.8) vilka presenteras nedan.

Artikel 6.2: Internationellt överförbara resultat av klimatarbete

Artikel 6.2 möjliggör för Parisavtalets kontraktsparter att upprätta bilateralt samarbete kring utsläppsminskning och återtag av växthusgaser från atmosfären. Formellt beskrivs de enheter som kan överföras mellan länder, genom Artikel 6.2, som ”mitigation outcomes”, alltså ”resultat av

¹ I förhandlingarna används termen ”miljöintegritet” (environmental integrity) för att referera till krediter av hög och mätbar kvalitet.

klimatearbete”.² Resultaten mäts normalt i ton koldioxidekvivalenter och kan överföras som utsläppskrediter, vilket bildar grunden för en utsläppshandel.³

Samarbeten inom ramen för Artikel 6 sker mellan de länder där en utsläppskredit skapas (“värdländer”) och det land som bidrar med resurser (“mottagarlandet”), och sedan tar emot krediten. Stöd kan ges i form av finansiering, kapacitetsbyggande eller tekniköverföring, varav finansiering utgör en central del i samarbeten under Artikel 6.2 (se Figur 1).

Varje överföring av utsläppskrediter mellan länder kräver en så kallad *auktorisering* av värdlandet. Genom auktoriseringen regleras hur enheten får användas. Uppnådda resultat, enheter, av ett samarbete under Artikel 6.2 kan överföras i syfte att användas på ett antal olika sätt:

- För att uppfylla en NDC, exempelvis att Schweiz tillgodoräknar sig utsläppsminskningar från klimatarbete i Peru,
- till andra ändamål (“other purposes”), exempelvis för användning på frivilligmarknaden för klimatkompensation eller att Sverige annullerar enheterna för att bidra till global klimatnytta,
- eller andra internationella klimatändamål (“other international mitigation purposes”), exempelvis för att användas för att kompensera för utsläpp från flyg för att flygbolag ska uppnå åtaganden under FN:s internationella civila luftfartsorganisation, ICAO⁴.

När ett värdland för ett Artikel 6.2-samarbete auktoriserar en enhet för att överföras ska värdlandet addera motsvarande mängd utsläpp i sitt utsläppsregister.⁵ Syftet är att motverka dubbelräkning av utsläppsminskningar. Detta görs oavsett om enheten ska användas för att uppfylla ett annat lands NDC eller för andra ändamål. Det land som tar emot den

² Enheter från Artikel 6.2 kallas formellt för Internationally Transferred Mitigation Outcomes, ITMOs.

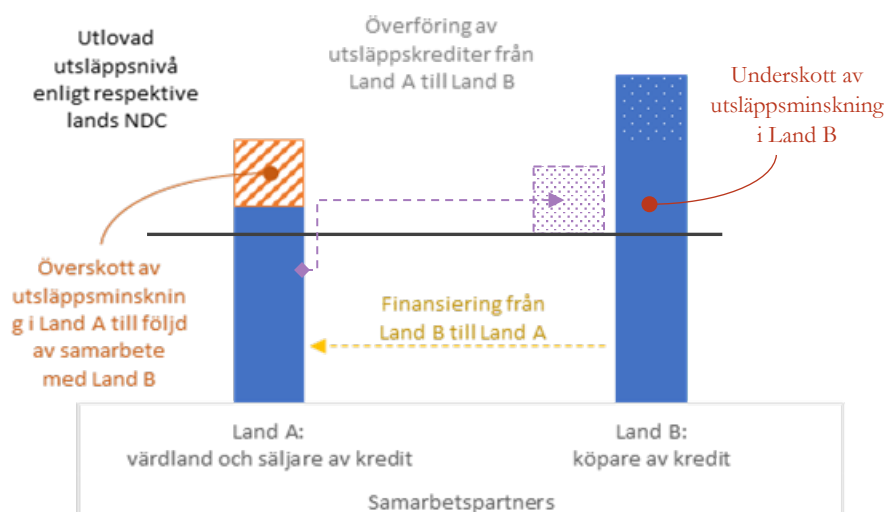
³ För länder som inte specificerar sina NDC:er i termer av att reducera eller återta växthusgaser kan, om samarbetsländerna är överens, andra enheter användas för att mäta resultat av Artikel 6.2 (UNFCCC 2021, beslut 2/CMA3, bilaga 1, §1.c). Exempel som nämnts i förhandlingarna är installerad kapacitet förnyelsebar elproduktion, skogsareal och energieffektivisering.

⁴ ITMOs kan köpas av flygbolag i syfte att kompensera för utsläpp från internationellt flyg inom ramen för ICAO:s Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation, CORSIA.

⁵ Detta görs genom så kallade ”corresponding adjustments”.

överförda enheten ska däremot enbart reducera utsläppen i sitt utsläppsregister om enheten auktoriserats för att användas i syfte att uppfylla en NDC.⁶

Figur 1. Illustration av utsläppsmål, utsläpp och överföring av utsläppskrediter från Artikel 6.2 som auktoriserats för att användas till att uppfylla en NDC



Genom internationellt samarbete överförs stöd från mottagarlandet till värdlandet. Stödet omvandlas till utsläppsminskningar som i detta illustrativa fall skapar en utsläppsminskning i Land A, relativt landets NDC. Land B lyckas inte minska sina territoriella utsläpp i linje med sin NDC och behöver därför använda utsläppskrediter från Land A för att kompensera för sina territoriella utsläpp. Krediterna används i Land B för att tillgodoräkna sig ett minskat utsläpp, vilket bokförs som en utsläppsminskning i Land B. För att undvika dubbelräkning av utsläppsminskningen tillförs motsvarande mängd utsläpp till Land A:s utsläppsregister. Utsläppsminskningen bokförs alltså som om det skett i Land B även om den i realiteten genomförts inom Land A:s territorium.

Artikel 6.4: Projektbaserad kreditmekanism

Genom Artikel 6.4 skapar Parisavtalet en projektbaserad marknadsmechanism för internationell handel med utsläppskrediter. Medan Artikel 6.2 skapar förutsättningar för att överföra utsläppskrediter genom bilateralt samarbete mellan stater skapar Artikel 6.4 en mekanism inom vilken privata aktörer kan komma överens om projekt direkt med ett värdland. På så vis liknar Parisavtalets Artikel 6.4 den rena utvecklingsmekanismen under Kyotoprotokollet.⁷

⁶ Om enheten ska användas för andra syften får inte mottagarlandet korrigera utsläppsregistret med den utsläppsminskning som enheten motsvarar.

⁷ Clean Development Mechanism, CDM.

Artikel 6.4 övervakas av det så kallade *översynsorganet*⁸, en internationell kommitté som är underställd Parisavtalet. Om en projektutvecklare får tillstånd av ett värdland att genomföra ett projekt måste projektet också godkännas av översynsorganet, varpå projektkrediter kan överföras internationellt.⁹

Två huvudtyper av Artikel 6.4-krediter kan utfärdas: krediter som kräver en justering av utsläpp i värdlandets utsläppsregister och krediter som inte kräver en justering.

- Krediter som kräver en justering innebär, precis som för Artikel 6.2, att krediten bokförs som ett utsläpp i värdlandet. Krediterna kan antingen auktoriseras för att användas *i syfte att uppfylla en NDC*¹⁰, till exempel att USA köper krediter från projekt i Brasilien, eller i *andra internationella syften*¹¹. Det kan exempelvis vara att ett flygbolag använder krediten för att uppfylla sitt åtagande inom ICAO. Krediter kan också auktoriseras för *andra syften* och exempelvis köpas av företag, organisationer eller privatpersoner som på frivillig basis vill kompensera för utsläpp, alltså utan att dessa organisationer eller privatpersoner måste uppfylla ett bindande åtagande. Dessa Artikel 6.4-krediter är synonyma med Artikel 6.2-krediter med skillnaden att Artikel 6.4-krediter kan genereras av privata aktörer utan bilaterala samarbetsavtal mellan stater. Det är obligatoriskt att skrota två procent av dessa krediter i syfte att bidra till global klimatnytta, samt att överföra fem procent av krediterna till Anpassningsfonden.
- Krediter som *inte* auktoriseras¹² för ovanstående syften kräver *inte* en justering av utsläpp i värdlandets register. Det är inte helt klarlagt vad dessa krediter kan användas till annat än exempelvis som kvitto på att klimatfinansiering har minskat utsläppen i värdlandet. Samtidigt är det olämpligt att använda krediter som inte auktoriserats i syfte att kompensera för utsläpp eftersom det ökar risken för att utsläppsminskningar bokförs i två utsläppsregister. Icke auktoriserade krediter omfattas dessutom inte av det kravet på att skrota två procent av krediterna, de bidrar därför med lägre global klimatnytta än auktoriserade krediter.

⁸ Article 6.4 Supervisory Body.

⁹ Article 6.4 Emissions Reductions, A6.4ERs.

¹⁰ A6.4ERs authorized for use towards achievement of NDCs.

¹¹ A6.4ERs for other international purposes.

¹² Mitigation contribution A6.4ER.

Artikel 6.4 kan ännu inte användas eftersom det fortfarande saknas ett robust, centralt system för att spåra krediter internationellt. Flera bedömare anser att ett sådant system kommer att vara på färdigställt tidigast 2024.

Tabell 1. Sammanfattning av när värdlandet måste redovisa krediten som ett utsläpp i sitt utsläppsregister och när mottagarlandet får redovisa krediten som en utsläppsminskning i sitt utsläppsregister

Artikel	Auktoriserat användningsområde	Krav på att redovisa krediten som ett utsläpp i värdlandet utsläppsregister	Möjlighet att redovisa krediten som en utsläppsminskning i utsläppsregister utanför värdlandet
6.2	Uppfylla NDC:er	Ja	Ja
6.2	Andra internationella syften	Ja	Nej
6.2	Andra syften	Ja	Nej
6.4	Uppfylla NDC:er	Ja	Ja
6.4	Andra internationella syften	Ja	Nej
6.4	Andra syften	Ja	Nej
6.4	Ej auktoriserad	Nej	Nej

Artikel 6.8: Icke marknadsbaserat samarbete

Genom Artikel 6.8 poängterar Parisavtalets kontraktsparter betydelsen av icke marknadsbaserat samarbete till stöd för genomförande av en NDC, i en kontext av hållbar utveckling och fattigdomsbekämpning. Artikeln betonar betydelsen av att stödja både utsläppsminskning och anpassningsåtgärder, stärka offentligt och privat deltagande i klimatarbetet samt möjliggöra koordinering mellan olika policy, aktiviteter och institutioner.

Sedan Parisavtalet antogs har länderna enats om att inrätta en webbaserad plattform bland annat för att underlätta för parter som vill etablera icke marknadsbaserat samarbete att hitta varandra¹³. Samarbetet ska inte resultera i någon transaktion av utsläppsutrymme. Det handlar främst om att underlätta kontakt mellan länder med behov av resurser och länder och aktörer som kan bidra med finansiering.

¹³ Formellt bedämd "UNFCCC web-based platform for non-market approaches".

Även om mycket arbete kvarstår innan plattformen är färdigutvecklad är det väldigt troligt att den kommer likna en redan existerande webbaserad plattform för icke marknadsbaserat samarbete under Klimatkonventionen, det så kallade NAMA-registret¹⁴. I NAMA-registret kan länder registrera projekt för att minska utsläpp som söker stöd och finansiärer kan registrera stöd som de vill göra tillgängligt för olika typer av projekt. Registret kan också användas för att visa upp åtgärder som genomförts både med och utan internationellt stöd. Det finns gott om exempel i NAMA-registret som kan ge en fingervisning om vilken typ av projekt som kan komma att lanseras under Artikel 6.8. NAMA-registret täcker klimatarbete i alla sektorer, exempelvis projekt som söker stöd till att expandera produktion av förnyelsebar el, bygga ut infrastruktur för tågtransporter, investera i expressbussar och skydda skog från avverkning.

Eftersom Artikel 6.8 inte omfattar någon internationell överföring av utsläppsutrymme är även denna artikel relativt enkel att tillämpa. Frågetecknen kring Artikel 6.8 rör snarare om artikeln kommer få någon betydelse eller om den innebär duplicering av redan pågående icke marknadsbaserat klimatsamarbete, exempelvis samarbeten inom klimatrelaterat bistånd.

Pågående förhandlingsarbete

Regelverket för Artikel 6 har visat sig vara en av de mer komplicerade delarna av Parisavtalet. Stora delar av regelboken antogs redan i Katowice 2018, dock utan beslut om regler för just Artikel 6. I Glasgow 2021 nåddes ett genombrott i förhandlingarna om Artikel 6, bland annat med beslut om regler för justeringar av de inblandade parternas utsläppsregister. Flera frågor av teknisk karaktär kvarstod dock för vidare förhandlingar inför och under partskonferensen i Sharm el-Sheikh, 2022. Bland annat återstod att enas om utformningen av ett register för att spåra krediter inom Artikel 6.4 samt regler för hur krediter skulle få överföras från Kyotoprotokollets mekanism för ren utveckling, till Parisavtalets Artikel 6.4.

¹⁴ Nationally Appropriate Mitigation Action (NAMA) Registry, <https://unfccc.int/topics/mitigation/workstreams/nationally-appropriate-mitigation-actions/nama-registry>

Ett antal frågor relaterade till Artikel 6 är fortfarande under förhandling, bland annat:

- Hur metodologier för projekt kan utvecklas i linje med de krav som länderna enats om ska gälla för Artikel 6.4.
- Om det ska gå att generera krediter inom Artikel 6.4 genom att undvika snarare än reducera utsläpp, exempelvis genom att skydda skog som riskerar att avverkas.
- Hur återtag av koldioxid ska hanteras, exempelvis kring frågor om risk för läckage och icke-permanens.
- Garantier för att hantera mänskliga rättigheter i genomförande av Artikel 6.4-projekt.

Som ett resultat av pågående förhandlingar är användning av Artikel 6, i skrivandets stund (höst 2023), alltså begränsad till Artikel 6.2 och Artikel 6.8. För Artikel 6.2 pågår ytterligare förhandlingar, bland annat om det ska gå att återkalla en enhet som överförts från värdlandet.

Från Kyotoprotokollets mekanismer till Parisavtalets Artikel 6

På ett övergripande plan finns det stora likheter mellan Kyotoprotokollets utsläppshandel (Artikel 17) och Parisavtalets Artikel 6.2. Båda tillåter handel mellan länder, med överskott och underskott av tilldelat utsläppsutrymme. Det finns också stora likheter mellan Kyotoprotokollets mekanism för ren utveckling¹⁵ samt gemensamt utförande¹⁶ och Parisavtalets Artikel 6.4. I samtliga fall rör det sig om projektbaserade mekanismer som efter certifiering genererar överförbara utsläppskrediter.

På en punkt skiljer sig emellertid handel under Parisavtalets Artikel 6.4 markant från för Kyotoprotokollets mekanism för ren utveckling: den bredare avtalsarkitekturen. Kyotoprotokollets två åtagandeperioder kännetecknas av kvantifierade åtaganden för industrialiserade länder. Dessa kunde, genom mekanismen för ren utveckling, utföra projekt i länder som saknade kvantifierade åtaganden. Exempelvis Sverige kunde därmed genomföra eller köpa krediter från projekt i värdländer, exempelvis Kina och Brasilien, utan att värdlandet självt behövde uppfylla

¹⁵ Clean development mechanism, CDM, Kyotoprotokollets Artikel 12.

¹⁶ Joint implementation, JI, Kyotoprotokollets Artikel 6.

ett kvantifierat åtagande under Kyotoprotokollet. Det innebar att värdländer hade incitament att konkurrera om projekt och att de inte behövde reservera åtgärder med låg kostnad till att uppfylla egna åtaganden¹⁷. På så vis fanns en prispress. Under Parisavtalet är det mer oklart hur marknaden kommer att allokera projekt eftersom värdländerna också måste reservera utsläppsminskningar till att uppnå sina egna NDC:er. Det bör innebära att kostnaden för krediter kommer att vara högre under Parisavtalets Artikel 6.4 än under Kyotoprotokollets mekanism för ren utveckling.

Detta innebär att det är svårt att extrapolera Kyotoprotokollets kreditpris till Parisavtalet. I svensk klimatpolitisk debatt har det ibland framförts att kostnaden för klimatåtgärder är radikalt lägre i fattiga länder än i Sverige och att detta kan motivera att svenska skattemedel i stället ska spenderas i andra länder för att erhålla en lika stor klimatnytta men till betydligt lägre kostnad. Den åtgärds-kostnad som Energimyndigheten rapporterat för sina insatser i Kyotoprotokollets mekanism för ren utveckling har använts för att exemplifiera vad utsläppsminskning kan kosta i andra länder. Exempelvis menade Moderaterna år 2021, att de ville prioritera 2 miljarder SEK i klimatbistånd till utsläppsminskning vilket "[m]ed den kostnad som Energimyndigheten beräknat att internationella investeringar har, skulle det motsvara minskningar om cirka 28 miljoner ton koldioxid" (Dagens Nyheter, 2021). Parisavtalets arkitektur sätter detta resonemang i gungning. Som minimum kan sägas att priset på krediter förväntas stiga.

Resonemanget bygger också på att kredithandel samtidigt erbjuder möjligheter för Sverige att uppfylla sina klimatpolitiska åtaganden. Även denna möjlighet är satt i gungning eftersom EU:s rättsakter förbjuder kredithandel för att uppfylla Sveriges andel av EU:s första NDC till Parisavtalet (mer om detta i avsnittet "Sveriges nationella klimatmål och åtagande gentemot EU").

Om priset på utsläppskrediter kan förväntas stiga kan samtidigt förutsättningarna för handel med utsläppsutrymme (Parisavtalets Artikel 6.2) förväntas öka. Under Parisavtalet är bilateral utsläppshandel tillgänglig för alla kontraktsparter, alltså olikt Kyotoprotokollets utsläppshandel (Artikel 17) som var begränsad till industrialiserade länder

¹⁷ För krediter utfärdade genom Kyotoprotokollets mekanism för gemensamt genomförande (joint implementation, JI) var situationen mer lik Parisavtalets Artikel 6.4. Värdländer för JI-projekt hade kvantifierade åtaganden under Kyotoprotokollet och behövde därför, jämte överföring av en kredit, också överföra en motsvarande andel av det utsläppsutrymme som tilldelats landet inom ramen för Kyotoprotokollet.

med kvantifierade åtaganden. Det möjliga utbudet av utsläppskrediter under Parisavtalets Artikel 6.2 är alltså större än under Kyotoprotokollets Artikel 17. Energimyndigheten har valt att fokusera sitt engagemang inom Parisavtalets Artikel 6 på just Artikel 6.2.

Sveriges nationella klimatmål och åtagande gentemot EU

Den svenska klimatpolitiken styrs sedan 2021 av två klimatlagar, Sveriges klimatlag som trädde i kraft 2017 och EU:s klimatlag som trädde i kraft 2021. Båda lagarna specificerar långsiktiga klimatmål och etappmål samt reglerar möjligheterna att använda Artikel 6 för att uppfylla målen.

Sveriges klimatpolitiska ramverk och internationella klimatinsatser

Sveriges klimatlag binder Sverige till nationella klimatpolitiska målsättningar, som kvantifieras i det klimatpolitiska ramverket. Sveriges långsiktiga klimatmål är noll nettoutsläpp 2045. Detta ska uppnås genom att minska utsläppen av växthusgaser inom Sveriges territorium med minst 85 procent jämfört med basåret 1990. Resterande utsläpp, det vill säga maximalt 15 procent av 1990 års utsläpp, ska kompenseras genom så kallade *kompletterande åtgärder*. Till kompletterande åtgärder räknas negativa utsläpp inom Sveriges territorium samt internationella klimatinsatser.

De territoriella utsläppen år 1990 uppgick till 71,5 MtCO_{2e}, vilket innebär att kompletterande åtgärder maximalt får uppgå till 10,7 MtCO_{2e}. Med andra ord är andelen kompensation genom Artikel 6, som kan användas för att uppfylla Sveriges långsiktiga klimatmål, begränsat till 10,7 MtCO_{2e}.¹⁸

Det klimatpolitiska ramverket innehåller också två etappmål på vägen till 2045, även de med ett specificerat utrymme för kompletterande åtgärder. Etappmålen har samma basår som det långsiktiga målet (1990), men olikt det långsiktiga målet täcker svenska etappmål enbart utsläpp som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter.¹⁹ Referensutsläppen under basåret är därför olika för det långsiktiga målet (71,5 Mt CO_{2e}) och etappmålen (46,5 Mt CO_{2e}).

¹⁸ Detta förutsätter att inga andra kompletterande åtgärder bokförs i syfte att uppfylla målet.

¹⁹ En anledning till begränsningen i omfattning är att Sverige har begränsad rådighet över utvecklingen av utsläpp inom handelssystemet, ett system som minskar utsläpp på unionsnivå snarare än med specifik fördelning inom unionens medlemsstater.

Etappmålen anger att Sverige:

- år 2030 ska ha minskat utsläppen med minst 63 procent jämfört med 1990 års utsläpp från den så kallade *icke-handlande sektorn* (de sektorer som inte omfattas av EUs system för handel med utsläppsrätter, se sidan 15 nedan). För etappmålet 2030 tillåts kompletterande åtgärder motsvarande 8 procentenheter av utsläppsminskningen (3,7 Mt CO_{2e}).²⁰
- år 2040 ska samma utsläpp ha minskat med minst 75 procent. För etappmålet 2040 tillåts kompletterande åtgärder motsvarande 2 procentenheter av utsläppsminskningen (0,9 MtCO_{2e}).

De nationella målen och utrymmet för att använda internationella klimatinsatser sammanfattas i Tabell 2 nedan.

Sveriges klimatmål för 2020 tillät att internationella klimatinsatser användes för att nå målet. Målet var att minska utsläppen med 40 procent jämfört med 1990 års utsläpp, från den icke handlande sektorn. För att uppfylla målet använde Sverige utsläppskrediter motsvarande knappt 1 Mt CO_{2e} förvärvade genom Kyotoprotokollets mekanism för ren utveckling, CDM.²¹

Tabell 2. Sveriges nationella klimatmål och maximalt tillåtet utrymme för internationella klimatinsatser som kompensation för utsläpp i det egna territoriet [Mt CO_{2e}]

Mål- år	Utsläpp, basår (1990)	Åtagande, utsläpps- minskning	Utsläpps- utrymme	Maximal flexibilitet (komplet- terande åtgärder)	Utsläpps- utrymme (-minskning) vid fullt nyttjande av flexibilitet
2020	46,5	-18,6 (-40 %)	27,9	6,2 ^a	33,9 (-12,6)
2030	46,5	-29,3 (-63 %)	17,2	3,7	33,9 (-25,6)
2040	46,5	-34,9 (-75 %)	11,6	0,9	12,6 (-33,9)
2045	71,5	-71,5 (-100 %)	0,0	10,7	10,7 (-60,8)

^a Varav cirka 15 procent av utrymmet utnyttjades för att nå målet.

²⁰ Kompletterande åtgärder beräknas enligt formeln X procentenheter av XX procentuell minskning. För 2030 utgör 8 procentenheter av utsläppsminskningen på 63 procent, vilket motsvarar 12,7 procent av utsläppsminskningen ($8/63 = 12,7\%$). I absoluta tal: 12,7 % (kompletterande åtgärder) x 29,3 Mt CO_{2e} (åtagande, utsläppsminskning) = 3,7 Mt CO_{2e}.

²¹ För 2020-målet var det tillåtet att använda Kyotoprotokollets flexibla mekanismer motsvarande 33 procentenheter av utsläppsminskningen (6,2 MtCO_{2e}).

EU:s klimatlag och första NDC

Drygt fem år efter att den svenska klimatlagen trädde i kraft antogs en klimatlag för hela EU, i mitten av 2021. EU:s klimatlag innebär att unionen ska vara klimatneutral senast år 2050. För att nå målet specificerar lagen ett etappmål för 2030 vilket innebär att unionens samlade territoriella utsläpp av växthusgaser ska minska med minst 55 procent jämfört med 1990 års utsläppsnivå. Efter att klimatlagen antogs genomfördes en reform av EU:s samlade klimatpolitiska rättsakter för att kunna uppfylla åtagandet om att minska utsläppen med minst 55 procent. Reformpaketet, som blev klart under 2023, hänvisas till som ”Fit for 55.”

EU:s klimatmål ska levereras genom en rad rättsakter som struktureras i tre övergripande sektorer:

- den handlande sektorn (främst industri, kraftvärme och luft- och sjöfart) som regleras genom handelsdirektivet,
- den icke handlande sektorn (främst byggnader, landbaserade transporter, avfall och jordbruk) som regleras genom ansvarsfördelningsförordningen,
- utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF-förordningen).

De tre övergripande rättsakterna brukar beskrivas som pelare vilka stöttar det tak som EU satt för sina samlade territoriella utsläpp. De underbyggs av en rad kompletterande rättsakter som exempelvis reglerar utsläppsstandarder i transportsektorn, energieffektivisering inom elanvändning, och infasning av förnyelsebar elproduktion.

Reformpaketet innebär att Sverige ska minska sina territoriella växthusgasutsläpp i den icke handlande sektorn med minst 50 procent jämfört med samma utsläpp 2005.²² Dessutom ska Sveriges bidra med ett

²² Även om basåret för det ekonomiövergripande målet är 1990 är basåret för utsläppsminskningar inom ansvarsfördelningsförordningen 2005. Anledningen är att handelsdirektivet inte trädde i kraft förrän 2005 och att det dessförinnan alltså saknas en uppdelning av utsläpp i den handlande och den icke handlande sektorn. I kapitlet ”Möjligheter att använda Artikel 6.2 och 6.4 för att uppfylla Sveriges klimatpolitiska mål” görs en omräkning av Sveriges nationella mål för 2030 med basåret för EU-åtagande, för att göra målen jämförbara.

nettoupptag²³ i mark och skog motsvarande 47,3 Mt CO₂e, vilket motsvarar 15 procent av unionens samlade mål för ett nettoupptag till 2030 (310 Mt CO₂e).

Utsläppen inom den handlande sektorn fördelas inte mellan unionens medlemsstater utan regleras på unionsnivå. Den nuvarande regleringen ska minska utsläppen i den handlande sektorn med 62 procent till 2030 jämfört med 2005. Den nuvarande regleringen, bortom 2030, skulle innebära att den handlande sektorn når nollutsläpp strax innan 2040.

EU:s klimatlag reglerar också en process för att specificera ett etappmål för 2040. Under 2024 ska Europeiska kommissionen, genom ett meddelande till unionens medlemsstater, beskriva hur de vill att 2040-målet ska utformas. Vid skrivandets stund råder det därför stora osäkerheter kring om och i så fall i vilken utsträckning som Artikel 6 får användas för att uppfylla 2040-målet.

Begränsningar i att använda Artikel 6 för att uppfylla EU:s första NDC

EU:s första NDC sträcker sig till 2030. EU uppdaterade sin NDC i samband med den 26:e partskonferensen till Klimatkonventionens kontraktsparter, COP26 (Glasgow 2021). I linje med EU:s nya klimatlag utlovas att EU:s NDC är en minskning av nettoutsläppen av växthusgaser i EU:s territorium med 55 procent till 2030 jämfört med utsläppen 1990.

Vidare förbinder sig EU att uppfylla åtagandet enbart genom inhemska klimatåtgärder, ”utan bidrag från internationella krediter” (EU 2021, s. 17). För att uppfylla EU:s första NDC tillåts alltså inga bidrag från Parisavtalets Artikel 6.2²⁴ och 6.4.

Sverige, som medlemsstat till EU, ska bidra till att uppfylla EU:s NDC i enlighet med EU:s klimatpolitiska rättsakter. Det innebär att Sverige, för att uppfylla sitt 2030-åtagande under ansvarsfördelningsförordningen, inte får kompensera för svenska utsläpp genom Artikel 6.

²³ Skog och mark är både en källa och en sänka för växthusgaser. Nettot definieras som skillnaden mellan utsläpp från källor och upptag i sänkor. Om nettot är negativt (utsläppen är mindre än upptagen) uppstår ett nettoupptag.

²⁴ Undantag görs för överföringar inom EU:s system för handel med utsläppsrätter som täcker utsläpp i länder som inte är medlemsstater till unionen (Norge, Island och Lichtenstein) samt för överföringar mellan EU:s och Schweiz sammanlänkade handelssystem. Dessa undantag berör inte Sveriges åtagande under ansvarsfördelningsförordningen.

Möjligheter att använda Artikel 6.2 och 6.4 för att uppfylla Sveriges klimatpolitiska mål

Att EU begränsar användandet av Artikel 6 i genomförandet av unionens första NDC väcker frågan om det finns utrymme för Sverige att använda Artikel 6 för att uppfylla det *nationella etappmålet* för 2030. Frågan rymmer både en reglerings- och en volymdimension.

Regelmässiga förutsättningar att använda Artikel 6

Det första frågan som uppstår är om Sverige överhuvudtaget kan använda krediter från Artikel 6 för att uppfylla svenska klimatmål givet att EU:s rättsakter förbjuder att sådana enheter används för att uppfylla EU:s första NDC. Det är i denna kontext väldigt viktigt att skilja på Sveriges *nationella klimatmål* och Sveriges *klimatåtaganden gentemot EU*.

Svaret är att det är möjligt. Sverige kan köpa krediter som auktoriserats av världsländet för att användas i andra syften än att uppfylla en NDC (se ”Parisavtalets Artikel 6” ovan). Sverige kan därmed förvärva enheter från Artikel 6.2 eller 6.4 och använda dessa för att uppfylla det nationella klimatmålet. Förvärvade krediter får däremot inte användas för att uppfylla Sveriges del av EU:s NDC (Schneider 2023).

Med andra ord krävs det av Sverige att bidra till Parisavtalet genom att uppfylla sina klimatåtaganden gentemot EU utan att använda Artikel 6. Utöver detta kan Sverige alltså göra ytterligare bidrag till Parisavtalet aningen genom överprestation i sina EU-åtaganden eller genom att använda Artikel 6 för att stödja klimatarbete i andra länder. Om Sverige överpresterar gentemot EU-åtaganden kan överprestationen säljas som krediter *inom* EU, till andra medlemsstater som underpresterar. I så fall resulterar överprestationen i ett nollsummespel där den extra utsläppsminskningen i Sverige kompenserar för bristande utsläppsminskning i ett annat EU-land. Vill Sverige att överprestationen ska bidra till Parisavtalet måste Sverige annullera i stället för att sälja krediterna.

Om Sverige förvärvar krediter genom Artikel 6 för att uppfylla sitt nationella klimatmål måste dessa krediter annulleras. Sverige kan annullera dessa själva, efter att de överförts. Ett annat alternativ är att ingå avtal med tredje part som genomför annulleringen å Sveriges vägnar, exempelvis i världsländet. På så vis förhindras att enheterna kan säljas vidare och användas i andra syften än att uppfylla Sveriges nationella klimatmål. Hänsyn behöver

också tas till den ackumulering av växthusgaser som skett i atmosfären till följd av bristande utsläppsminskning i Sverige under hela perioden 2021–2030 snarare än det enskilda måläret 2030. Det krävs alltså krediter motsvarande alla de utsläpp som överstiger en målbana för utsläpp från 2020 till 2030, vilket är i linje med de rekommendationer som gavs av klimatpolitiska vägvalsutredningen (SOU 2020). Observera också att behovet av krediter minskar om klimatmålen i stället uppfylls genom kraftigare utsläppsminskningar eller genom andrar kompletterande åtgärder.

Om svenska staten använder Artikel 6.4-krediter för att uppfylla Sveriges nationella klimatmål finns det goda skäl att begränsa köpen till krediter som auktoriserats (se avsnittet Artikel 6.4: Projektbaserad kreditmekanism ovan). För krediter som inte auktoriserats ställs inga krav på att värdlandet ska bokföra krediterna som ett utsläpp i sitt utsläppsregister vilket skapar risker för dubbelräkning.

Utsläppsutrymme att använda Artikel 6

Den andra frågan som uppstår är om mellanskillnaden mellan det svenska nationella klimatmålet och Sveriges åtagande gentemot EU är tillräckligt stort för att skapa utrymme för Sverige att använda Artikel 6.2 eller 6.4. Om Sveriges nationella mål är i paritet med Sveriges EU-åtagande finns det ingen anledning att använda Artikel 6.2 eller 6.4 för att nå det nationella målet eftersom Sverige måste uppfylla sitt EU-åtagande utan Artikel 6.2 eller 6.4. Om Sveriges nationella klimatmål däremot är mer ambitiöst än EU-åtagandet öppnar det dörren för att använda krediter från Artikel 6 för att uppfylla det nationella målet. Frågan är då om det finns en skillnad mellan dessa mål som gör en användning av Artikel 6.2 eller 6.4 meningsfull.

Tabell 3 nedan redovisas en omräkning av Sveriges 2030-mål, det nationella och EU-åtagandet.²⁵ I jämförelsen framgår att Sveriges nationella etappmål håller högre ambitionsnivå än åtagandet gentemot EU, även efter EU:s skärpning av ansvarsfördelningsförordningen. Enligt det nationella målet ska Sverige minska utsläppen med 29,3 Mt CO₂e. Åtagandet inom EU är att minska utsläppen med 24,8 Mt CO₂e (jämfört med 1990). Ambitionsnivån i Sveriges nationella mål är alltså 4,7 Mt CO₂e högre än vad som krävs av EU-åtagandet. Det finns alltså ett utrymme för Sverige att använda Artikel 6-krediter för att uppnå det nationella klimatmålet för 2030.

²⁵ För det nationella etappmålet redovisas utsläppsminskningen relativt basåret 2005 (i stället för 1990). För Sveriges åtagande gentemot EU redovisas utsläppsminskningen relativt basåret 1990 (i stället för 2005).

Utrymmet mellan de två målen (4,7 Mt CO_{2e}) är också större än det maximala tillåtna utrymme (3,7 Mt CO_{2e}) som tillåts för användning av Artikel 6 inom ramen för det svenska målet.

Tabell 3. Jämförelse av utsläppsminskning i Sveriges nationella etappmål och Sveriges EU-åtagande för 2030 med basår 1990 och 2005

Sveriges åtagande, målår 2030	Utsläppsminskning jämfört med basår [%] ([Mt CO _{2e}])		Mellan-skillnad, SE – EU [Mt CO _{2e}]	Maximal användning av Artikel 6 [Mt CO _{2e}]
	1990	2005		
Nationellt etappmål (SE)	-63 (-29,3)	-60 (-26,1)	4,7	3,7
Ansvarsfördelningsförordningen (EU)	-53 (-24,8)	-50 (-21,7)		0,0

EU:s klimatpolitik bortom 2030

Osäkerheterna kring EU:s klimatpolitik bortom 2030 är i skrivandets stund stora. Det är inte säkert att EU:s trepelarsystem (handelssystemet, ansvarsfördelningsförordningen och LULUCF-förordningen) kommer behållas intakt. Dessutom är det oklart hur EU kommer att ställa sig till användandet av Artikel 6 för att uppfylla EU:s framtida NDC:er. Den nästkommande kommer att omfatta perioden 2031–2040. I nuläget är det inte möjligt att förutspå om Sverige kan använda Artikel 6 för att uppfylla klimatåtaganden gentemot EU för perioden bortom 2030.

På nationell nivå är det dock tydligare. Som diskuterats ovan (se Tabell 2) har Sverige alltså, på egen basis, valt att begränsa användandet av Artikel 6 i uppfyllandet av det nationella klimatmålet för 2040 till maximalt 0,9 Mt CO_{2e}. För 2045 är motsvarande siffra 10,7 Mt CO_{2e} Tabell 2. I den mån internationella klimatinsatser ska användas som kompletterande åtgärd för att nå det nationella målet om noll nettoutsläpp till 2045 är det rimligt att argumentera för ett relativt omfattande engagemang i Artikel 6, med start i god tid innan 2030 för att skala upp till större volymer i god tid innan 2045. Att utrymmet för att använda Artikel 6 är begränsat till 0,9 Mt CO_{2e} år 2040 bör i ett sådant scenario inte utgöra en distraktion för att bygga tillräckliga kreditvolymer till 2045.

Klimatrelaterat bistånd och Artikel 6

Det är i skrivandets stund oklart vad den annonserade reformagendan för svenskt bistånd innebär. De officiella uttalanden som kommit från Regeringen samt arbetsdokument gör gällande att en större andel av utvecklingsbiståndet ska vara klimatrelaterat, klimatbiståndet ska effektiviseras och fokus ska skiftas från låg- till medelinkomstländer, vars ekonomier präglas av relativt sett större utsläpp.

Med ett större fokus på effektivt och resultatbaserat klimatbistånd kan det vara frestande att använda Artikel 6 för att kanalisera bistånd, vilket reser frågor om dess för- och nackdelar. I dagsläget (september 2023) finns dock inga officiella uttalanden från Regeringen som indikerar att de vill använda svenskt utvecklingsbistånd för att finansiera insatser inom ramen för Artikel 6.

Klimatbistånd kontra klimatfinansiering

Frågor om för- och nackdelar med att använda Artikel 6 för att kanalisera utvecklingsbistånd bör förstås i en bredare kontext av *klimatfinansiering*. I enlighet med Parisavtalet ska rika länder mobilisera klimatfinansiering till stöd för klimatåtgärder i fattiga länder (Artikel 9.1). En balans ska eftersträvas i allokering av stöd till utsläppsminskning respektive klimat-anpassning (Artikel 9.4). Klimatfinansieringen ska bestå av mät- och rapporterbara, nya och additionella medel.

Redan 2009 kvantifierade Klimatkonventionens partskonferens ett mål för klimatfinansiering, att rika länder ska mobilisera minst 100 miljarder amerikanska dollar per år från 2020 och framåt (UNFCCC, 2011: beslut 1/CP.16, §98). Senast 2025 ska målet ha reviderats uppåt (UNFCCC, 2016: beslut 1/CP.21, §59), förhandlingar som nu pågår i FN.

Viktiga nyckelord för diskussionen om klimatfinansiering är alltså: mobilisering, förutsägbarhet, additionalitet, balanserad allokering och transparens.

Först kan det konstateras att de rika länderna misslyckats med att mobilisera finansiering motsvarande målet för 2020, 2021 och 2022. Det är en allmänt accepterad kritik, erkänd också av givarländer (OECD, 2022). Det har också uppmärksammat som djupt beklagligt av samtliga kontraktsparter till Parisavtalet (UNFCCC, 2022: beslut 1/CMA.3, §44).

Rika länder har också fått kritik för att tolka i princip samtliga nyckelbegrepp inom förhandlingarna om klimatfinansiering till egen fördel. Exempelvis har kritik förts fram mot övertolkningar av hur *mobilisering* av privat kapital uppnås samt mot bristfällig rapportering av mobiliserat privat kapital, vilket gör att detta inte kan granskas (Zagama et al., 2023).

Kritiken har också rört att en för stor andel av det klimatrelaterade biståndet har rapporterats som klimatfinansiering; vissa menar att en stor andel av det klimatrelaterade biståndet varken är nytt eller *additionellt*. Samtidigt som få givarländer uppfyller sina åtaganden om att avsätta 0,7 procent av bruttonationalinkomsten (BNI) till bistånd, och samtidigt som det sammanlagda biståndet i världen krymper, har andelen bistånd som rapporterats som klimatrelaterat och bokförts som klimatfinansiering ökat. I denna kontext är det svårt att hävda att all klimatfinansiering är ny och additionell. Många rika länder anser helt enkelt att biståndsmedel som tidigare inte rapporterats kan anses vara nya och additionella, oavsett om landets biståndsbudget växer eller krymper (Eklöf, 2022). I frågan om additionella medel har Sverige tidigare fått beröm för att enbart rapportera klimatfinansiering som ny och additionell om bidragen överstiger FN:s biståndsmål om 0,7 procent av BNI (Hattle et al., 2021). Det är dock inte självklart att denna positiva bild av svensk klimatfinansiering bibehålls om biståndsbudgeten minskar samtidigt som den andel av biståndet som rapporteras som klimatfinansiering ökar. I regeringens budgetproposition för 2024 minskar svenskt bistånd som andel av BNI, jämfört med de två föregående åren. Den föreslagna biståndsbudgeten för 2024 är 56,3 miljarder kronor, vilket kan jämföras med 57,4 miljarder kronor 2022 (Sveriges regering, 2023d).

Kritiken har också rört att rika länder premierar utsläppsminskning och att finansiering av anpassningsåtgärder vida understiger behovet, vilket innebär att målet om *balanserad allokering* av klimatfinansiering är långt från uppnått (Naran et al., 2022). Sverige har hittills brutit mönstret och beskrivs ofta som ett givarland som jämte utsläppsminskning också uppmärksammat behovet av att finansiera klimatanpassning (Fridahl et al., 2019; Hattle et al., 2021).

Det bör dock noteras att begreppet klimatfinansiering saknar en vedertagen definition inom FN. Detsamma gäller många av de begrepp som är centrala för att förstå klimatfinansiering, exempelvis förutsägbarhet och additionalitet. Kritiken mot de rika länderna bör alltså förstås i denna kontext, det vill säga att det är svårt att utkräva ansvar eftersom det saknas samförstånd om vilka löften som givarländer åtagit sig att uppfylla. Bristen

på tydlighet i hur klimatfinansiering ska definieras påverkar i sin tur tilliten mellan parterna i FN-förhandlingarna om klimatfinansiering. Utan definition är det exempelvis mycket svårt att komma överens om det nya kvantifierade mål som ska gälla från 2025 och framåt.

Klimatrelaterat bistånd är tydligare definierat än begreppet klimatfinansiering. Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) sammanställer årligen, genom sin Kommitté för utvecklingsbistånd (DAC), statistik om medlemsländernas officiella utvecklingsbistånd liksom andra resursflöden till utvecklingsländer. Sedan 1998 ställer DAC krav på sina medlemmar att rapportera om utvecklingsbiståndet syftar till att uppfylla de så kallade Riokonventionerna (konventionerna om klimatförändringen, biologisk mångfald och ökenspridning). Rapporteringen av bistånd som syftar till att uppfylla Riokonventionerna sker med hjälp av de så kallade Riomarkörerna. Riomarkören för att rapportera bistånd med utsläppsminskning som del- eller huvudsyfte har alltså använts sedan 1998. Från och med 2010 har denna markör kompletterats med en Riomarkör för att rapportera bistånd som syftar till att stödja klimatanpassning.

Trots detta finns en kritik mot överrapportering av bistånd som klimatrelaterat. En anledning är att Riomarkörerna ibland tycks tillämpas väl frikostigt. Det gäller inte minst Riomarkören för anpassningsåtgärder. Samhällen med låg anpassningskapacitet har ofta hög sårbarhet, särskilt om låg anpassningskapacitet kombineras med hög exponering för negativa effekter av ett förändrat klimat. En viktig faktor bakom låg anpassningskapacitet utgörs av begränsad ekonomisk flexibilitet. Med större ekonomiska resurser kan exempelvis självförsörjande bönder diversifiera sin odling med olika typer av grödor som är olika tåliga för exempelvis torka eller extrem nederbörd, alternativt skaffa mat på den lokala marknaden vid tillfälliga underskott i produktionen. Det har gjort att Riomarkören för anpassningsrelaterat bistånd i teorin kan användas frikostigt, exempelvis för bistånd som i huvudsak syftar till fattigdomsbekämpning. Weikmans et al. (2017) har granskat samtliga 5 200 biståndsprojekt som rapporterats av givarländer som anpassningsrelaterade under 2012. De menar att bristen på verifiering av anpassningsrelaterade projekt gör rapporteringen är otillförlitlig. Weikmans et al. bedömde att en stor majoritet av projekten var felrapporterade, en brist som författarna också menar påverkar tilliten mellan fattiga och rika länder i FN:s klimatförhandlingar om klimatfinansiering. Den stora datamängden utgör ett problem för manuella, kvalitativa analyser av biståndets klassificering. Borst et al. (2022) har därför utvecklat en metod för maskininlärning och automatiserad analys i syfte att analysera om större datamängder. Metoden

har använts för att analysera drygt 46 000 biståndsprojekt som klassificerats som klimatrelaterade av USA, Tyskland, Japan, Storbritannien och Frankrike (2010–2019). Av dessa menar Borst et al. att ungefär en tredjedel av projekten som klassats som anpassningsbistånd inte är anpassningsrelaterade.

Det är inte bara rapporteringen av anpassningsrelaterat bistånd som anses bristfällig. Den finansiering som trots allt rapporteras anses också vida understiga behovet av finansiering för att hantera klimatrisker. Underfinansieringen av anpassningsbehovet bidrar ytterligare till minskad tillit i FN-förhandlingarna (Savvidou et al., 2021).

Det handlar alltså sammantaget om en kritik i två delar, eller på två nivåer. Dels att en för stor andel av det klimatrelaterade biståndet rapporteras som klimatfinansiering, dels att det som rapporteras som klimatrelaterat bistånd är överdrivet.

Det ska noteras att en del av den klimatfinansiering som rapporteras till FN inte räknas som bistånd. Exempelvis kan internationellt samarbete genom Artikel 6 finansieras med medel som inte anses uppfylla grundkriterierna för officiellt utvecklingsbistånd och därmed rapporteras enbart som klimatfinansiering, inte klimatrelaterat bistånd. I dessa fall kan transaktionerna rapporteras till OECD DAC som ”andra officiella flöden.”

Används svenskt utvecklingsbistånd till att finansiera aktiviteter inom Artikel 6?

Historiskt har Sverige inte finansierat insatser inom Artikel 6 med biståndsmedel. Den finansiering som kanaliseras genom Energimyndighetens arbete med Kyotoprotokollets mekanism för ren utveckling (CDM) och Parisavtalets Artikel 6.2 har bokförts som ”andra officiella flöden” i rapporteringen till OECD DAC.

Sverige har alltså *inte* kanaliserat *klimatrelaterat bistånd* genom CDM eller genom Artikel 6.2.²⁶ Däremot har Sverige kanaliserat *klimatfinansiering* genom CDM. Stöd till CDM-projekt har rapporterats som klimatfinansiering i samband med att CDM-krediter annullerats i stället

²⁶ Observera att Sverige har rapporterat sitt klimatrelaterade bistånd, både multi- och bilateralt, som klimatfinansiering. Att Sverige *inte* rapporterat sina insatser inom CDM och Artikel 6.2 som klimatbistånd utesluter alltså inte att Sverige rapporterar klimatbistånd som klimatfinansiering.

för att användas till att uppfylla Sveriges åtaganden. Enligt Sveriges femte uppdateringsrapport till Klimatkonventionen håller Sveriges regering dörren öppen för att göra samma sak med krediter förvärvade genom Artikel 6, det vill säga rapportera dem som klimatfinansiering i händelse av att krediterna annulleras i stället för att användas för att uppfylla svenska klimatmål (Sveriges regering, 2023b: s. 173).

Genom 2023 års vårändringsbudget utökade Regeringen anslaget till Energimyndighetens insatser för internationella klimatinvesteringar. Budgeten ökade från ett bemyndigande på 450 miljoner kronor till 1,5 miljarder kronor (Sveriges regering, 2023c). Det ökade anslaget ska användas i syfte att ”bidra till ökad ambition av genomförandet av Parisavtalet samt att kunna bidra till resultatbaserad klimatfinansiering eller, jämte andra kompletterande åtgärder, kunna bidra till att nå klimatmålen i det klimatpolitiska ramverket” (Sveriges regering, 2023c: s. 52). Budgeten för Sveriges engagemang i Artikel 6 anslås inom utgiftsområde 20 (allmän miljö- och naturvård) och separeras därmed från utgiftsområde 7 (internationellt bistånd).

Klimatbistånd kanaliserat genom Artikel 6.2 och 6.4

På ett övergripande plan är det stor skillnad på att kanalisera bistånd genom Artikel 6.2 och 6.4 jämfört med Artikel 6.8. Artikel 6.2 och 6.4 genererar i normalfallet ett internationellt överförbart utsläppsutrymme (en kredit), vilket inte är fallet under Artikel 6.8. Medan kanalisering av bistånd genom Artikel 6.2 och 6.4 reser en rad nya frågor uppvisar Artikel 6.8 stor likhet med traditionellt bilateralt klimatbistånd. Diskussionen nedan separeras därför i de mer komplexa frågorna om Artikel 6.2 och 6.4 samt den mer principiella frågan om nyttan med att kanalisera bistånd genom Artikel 6.8.

Kan finansiering som kanaliseras genom Artikel 6.2 och 6.4 rapporteras som klimatbistånd?

Först och främst bör noteras att samarbete genom Artikel 6.2 och 6.4 rimligen ska förstås som en finansiell transaktion. Samarbete inom ramen för dessa artiklar genererar i normalfallet en utsläppskredit som mot betalning förs över från värdlandet till en köpare, antingen ett annat land eller en privat aktör. Om köparen utgörs av ett annat land uppfylls

visserligen ett grundkriterium för officiellt utvecklingsbistånd, nämligen att biståndet ges av en offentlig aktör. Däremot riskerar samarbetet att bryta mot ett annat grundkriterium, nämligen att huvudsyftet med transaktionen är att främja ekonomisk utveckling och välfärd i värdlandet. Om köpet av en kredit görs i syfte att kompensera för bristande eller dyr utsläppsminskning i mottagarlandet bör transaktionen rimligen betrakta som kommersiell. Visserligen ska allt samarbete under Artikel 6 bidra till hållbar utveckling i värdlandet, men vid köp som syftar till att kompensera för utsläpp i andra länder är det svårt att hävda att huvudsyftet är utveckling i värdlandet. I sådana fall kan inte stödet rapporteras som utvecklingsbistånd till OECD DAC (OECD, 2021).

Om syftet i stället är att använda krediter som kvitto på klimatarbete snarare än att använda krediterna för att uppfylla klimatmål, då är det inte lika självklart att stöd som överförts inom ramen för Artikel 6.2 och 6.4 *inte* kan rapporteras som officiellt bistånd. Eftersom det saknas tydliga prejudikat är det svårt att svara på om det överhuvudtaget är möjligt att rapportera stöd kanaliserat genom Artikel 6.2 och 6.4 som officiellt utvecklingsbistånd. Sverige har hittills följt praxis inom Kyotoprotokollet och Parisavtalet och inte rapporterat stöd kanaliserat genom JI, CDM eller Artikel 6 som bistånd.

Diskussion om för- och nackdelar

På ett mer principiellt plan går det att utforska potentiella fördelar med att kanalisera biståndsmedel genom Artikel 6.2 och 6.4, men det förutsätter att vi först bortser från svårigheterna att uppfylla grundkriterierna för utvecklingsbistånd. Givet dessa premisser finns det ett antal potentiellt positiva effekter. Den tydligaste fördelen är att regelverket för Artikel 6.2 och 6.4 ställer höga krav på klimatnytta. Att stödja klimatarbete i utbyte mot utsläppskrediter skulle därför lösa en del av problemen med överrapportering av klimatrelaterat bistånd. Det skulle inte råda något tvivel om att huvudsyftet med bistånd som kanaliseras genom Artikel 6 är att minska utsläpp. Det skulle därmed vara befogat att använda Riomarkörerna för klimat i rapporteringen av biståndet till OECD DAC.

Denna potentiella fördel är dock begränsad. Det största överutnyttjandet av Riomarkörerna finns inom anpassningsrelaterat bistånd, inte inom bistånd som syftar till att minska utsläpp. Artikel 6 syftar visserligen till att främja både utsläppsminskning och klimatanpassning, men det är tydligt att huvudsyftet är att minska utsläpp. Det strikta fokuset på utsläpp balanseras till viss del av den femprocentiga skatt på Artikel 6.4-krediter

som tillfaller Anpassningsfonden (se avsnittet ”Parisavtalets Artikel 6”). Att kanalisera bistånd genom Artikel 6.2 och 6.4 kan dock behöva balanseras ytterligare genom ett starkare fokus på klimatanpassning i bistånd som inte kanaliseras genom Artikel 6. Artikel 6.2 erbjuder även i detta fall lite större flexibilitet än Artikel 6.4. Bilateral avtal under Artikel 6.2 kan uppmärksamma och maximera synergier med anpassningsåtgärder. Både Artikel 6.2 och 6.4 har dock som huvudsyftet att minska utsläpp eller öka upptag av växthusgaser. Om hänsyn ska tas till fattiga länders önskan att balansera klimatfinansiering mellan utsläppsminskning och anpassning, bör engagemang i Artikel 6 vägas upp av traditionellt anpassningsbistånd.

En annan potentiell fördel är att finansiering av projekt under Artikel 6.2 och 6.4 utgörs av bidrag, inte av lån. Många fattiga länder förespråkar att en ökad andel av klimatrelaterat bistånd utgörs av offentligt finansierade bidrag (fattiga länder för ett liknande resonemang kring klimatfinansiering, se nästa paragraf). Att kanalisera mer finansiering genom Artikel 6.2 och 6.4 skulle, ur denna aspekt, kunna öka tilliten i FN:s klimatförhandlingar och främja genomförandet av Parisavtalet. Det skulle dock förutsätta att finansieringen till Artikel 6.2 och 6.4 antingen är 1) ny samtidigt som lånedelen i övrigt klimatrelaterat bistånd inte ökar, eller 2) tas från biståndsmedel som, åtminstone till viss del, annars skulle distribuerats som lån. Samma effekt uppnås förmodligen betydligt enklare genom att öka andelen bidrag i klimatbiståndet, oberoende av Artikel 6.

Precis som i frågan om klimatrelaterat bistånd vill många fattiga länder att bidragsdelen i klimatfinansieringen ökar. Som beskrivits ovan är gränsdragningen mellan klimatrelaterat bistånd och klimatfinansiering ofta otydlig. Den största andelen klimatfinansiering utgörs av just klimatbistånd, både mjuka lån och bidrag. Att kanalisera bistånd genom Artikel 6.2 och 6.4 kan alltså innebära att andelen bidragsbaserat klimatbistånd ökar och att andelen bidragsbaserad klimatfinansiering ökar. För frågan om klimatfinansiering är det dock snarare en nackdel än en fördel att kanalisera bistånd genom Artikel 6.2 och 6.4. I dagsläget är tilliten i förhandlingarna om klimatfinansiering relativt låg. Rika länder har misslyckats med att leva upp till gamla löften om klimatfinansiering samtidigt som nya löften är under förhandling. Det är rimligt att anta att fattiga länders tillit till sina förhandlingsparter i de rika länderna stärks om nuvarande klimatbistånd hålls intakt eller utökas parallellt med att ny klimatfinansiering kanaliseras genom Artikel 6, utan att den senare rapporteras som klimatbistånd. Det finns stora fördelar med att inte rapportera finansiering till Artikel 6.2 och 6.4 som klimatrelaterat bistånd

eftersom det, som sagt, är tveksamt om grundkriterierna för bistånd uppfylls. Det finns samtidigt inga hinder mot att rapportera dessa medel som klimatfinansiering. Även om finansieringen inte rapporteras som klimatbistånd kan den alltså rapporteras som klimatfinansiering.

Det finns en enklare lösning på att tillmötesgå fattiga länders önskan om att mer klimatfinansiering utgörs av bidrag. Man kan helt enkelt undvika att rapportera lånebaserat bistånd som klimatfinansiering. Att enbart rapportera den bidragsbaserade andelen av klimatbiståndet som klimatfinansiering ligger helt i linje med många fattiga länders önskan. Sverige har historiskt sett gjort just detta, det vill säga begränsat rapporteringen av klimatfinansiering till bidrag (Hattle et al., 2021). All svensk klimatfinansiering når dock ändå inte partnerländer i form av bidrag. En andel av de svenska bidragen, vilka rapporteras av Sverige som klimatfinansiering, skänks till multilaterala fonder. Dessa fonder delar i sin tur ut biståndsmedel både i form av bidrag och som lån. Enligt Eklöf (2022) innebär det att ungefär 80 procent av den svenska klimatfinansieringen når partnerländer i form av bidrag, resterande 20 procent i form av mjuka lån eller andra typer av bistånd. Medan vissa länder begränsat rapporteringen av mjuka lån till den så kallade bidragsekvivalenten har andra länder rapporterat hela lånen som klimatfinansiering.

En sista potentiell fördel med att kanalisera bistånd genom 6.4 kan vara värd att notera. Om biståndet leder till att mängden finansiering för Artikel 6.4 ökar kan det bidra med likviditet till marknaden. Om anslag avsätts för att köpa krediter bör det, enligt grundläggande national-ekonomisk teori, leda till att priset på krediter stiger. Ett högre pris skapar bättre förutsättningar för privata aktörer att engagera sig på marknaden för att skapa större utbud av krediter. I detta exempel finns det dock ingen tydlig fördel med att den offentliga finansieringen av krediter belastar biståndsbudgeten. Att bidra till marknadsutveckling kan lika gärna uppnås genom anslag utanför biståndsbudgeten. Sverige skulle också kunna använda offentliga medel (biståndsmedel eller andra medel) för att minska utsläpp i ett värdland utan att köpa krediten. Det svenska stödet skulle i detta fall minska utsläppen i värdlandet i ett projekt som också bidrar till värdlandets definition av hållbar utveckling. Samtidigt skulle värdlandet kunna sälja krediten till en annan köpare och på så vis stärka sina offentliga finanser.

De potentiella nackdelarna är till stor del spegelbilder av fördelarna. För det första, samtidigt som standardiserade metodologier för Artikel 6-projekt kan minska risken att biståndsprojekt felaktigt rapporteras som

klimatrelaterade ökar risken att projekt inom Artikel 6.2 och 6.4 ges ett alltför strikt klimatfokus. Projektens bidrag till utveckling kan hamna i bakgrunden. Allt samarbete under Artikel 6 ska visserligen bidra till hållbar utveckling, men som finansiär kan det vara svårt att påverka hur detta definieras. Kyotoprotokollets mekanism för ren utveckling, CDM, skulle också bidra till hållbar utveckling. Erfarenheter från CDM visar att hållbarhetskriterier kunde tillämpas väldigt generöst i konkurrensen om finansiering till utsläppsminskande åtgärder. Med ett för snävt klimatfokus är risken överhängande att projekten inte lever upp till grundläggande kriterier för bistånd. Det skulle försvåra möjligheterna att rapportera finansieringen som klimatrelaterat bistånd till OECD DAC. Artikel 6.2, som baseras på bilaterala samarbeten, erbjuder större möjlighet att i samråd med värdlandet definiera kriterier för hållbar utveckling. För Artikel 6.4 kommer möjligheterna att påverka hållbarhetskriterierna förmodligen bli begränsade. Värdlandet ska visserligen tillämpa hållbarhetskriterier och följa upp resultat (UNFCCC, 2022: beslut 3/CMA.3, bilaga, §24.a.x och -.xi), men det är värdlandet självt som avgör vad som utgör hållbar utveckling inom deras eget territorium.

Klimatbistånd som allokeras genom en marknadsmechanism riskerar också att skapa strukturella luckor i finansieringen till mindre konkurrenskraftiga länder. Ett litet antal värdländer dominerade utbudssidan av CDM. Det gällde framför allt framväxande ekonomier som Kina, Brasilien, Indien och Mexiko. Låginkomstländer hade däremot svårt att konkurrera på den kreditmarknad som växte fram under CDM. Det berodde bland annat på generella investeringsrisker i dessa länder, men också på att dessa länders potential att minska utsläpp fanns inom relativt komplicerade sektorer som jordbruk och hushåll. Att finansiera dessa projekt var ofta dyrt och komplicerat jämfört med projekt i energisektorn i medelinkomstländer.

Låginkomstländerna har ofta låga utsläpp som ett resultat av låg ekonomisk aktivitet, men potential att genom utvecklingsinsatser bryta traditionella utvecklingsbanor i syfte att undvika framtida utsläpp. Även denna potential var svår att realisera inom CDM. Om bistånd kanaliseras genom Artikel 6.4 finns det en risk att denna typ av länder kommer att missgynnas. Om sådana strukturella luckor uppstår under Artikel 6.4 och uppfattas som ett problem, skulle de delvis kunna täckas genom riktat bilateralt samarbete. Sådant samarbete kan exempelvis upprättas antingen genom Artikel 6.2, riktat engagemang som projektutvecklare inom Artikel 6.4, samarbete inom Artikel 6.8 eller genom traditionellt utvecklingsbistånd.

Till dessa potentiella nackdelar bör läggas att projektbaserade mekanismers faktiska klimatnytta är omtvistad. Standardiserade metodologier kan bidra till att förtydliga att ett biståndsprojekt syftar till att minska utsläpp, men det garanterar inte att det finansiella stödet har önskvärd effekt. I förhandlingar om klimatfinansiering ställer fattiga länder krav på att finansieringen ska vara ny och additionell. I utvärderingar av klimatfinansieringens resultat avseende utsläppsminskningar får additionalitet en annan innebörd. I dessa sammanhang är klimatfinansieringen endast additionell om utsläppsminskningen uppnås enbart som en effekt av finansieringen. Om utsläppsminskningen skulle uppnås även utan internationellt stöd är projektet inte additionellt. I analyser av CDM-projekt anses en väldigt stor andel sakna additionalitet (Cames et al., 2016). Det gäller exempelvis investeringar i förnyelsebar elproduktion som i många medelinkomstländer redan är konkurrenskraftig på existerande marknader.

Projektmetodologier kan alltså förtydliga att syftet med ett biståndsprojekt är klimatrelaterat men detta är i sig ingen garanti för att uppnå additionell klimatnytta. Ett sätt att hantera problemet är att från finansiärens sida bidra aktivt i projektutvecklingen. Det kan öka insynen, bygga förståelse för kontexten och möjliggöra bättre utvärdering av additionalitet. Möjligheten till aktivt engagemang i att utveckla projekt finns både under Artikel 6.2 och 6.4, men det kräver en större arbetsinsats. Denna typ av additionalitetsproblem är oberoende av om finansieringen kommer från biståndsbudgeten eller inte. Det kan finnas ytterligare en potentiell nackdel med att kanalisera biståndsmedel genom Artikel 6.2 och 6.4. Förutom bristande harmoni med kriterier för bistånd, öppnas också upp för kritik mot att blanda samman klimatfinansiering och klimatrelaterat bistånd. Att kanalisera bistånd genom Artikel 6 ökar behovet av transparens kring hur biståndet är nytt och additionellt. Att använda Artikel 6.2 och 6.4 riskerar att skapa grund för en mycket legitim kritik mot att länder använder biståndsmedel för att köpa sig fria från egna åtaganden, på bekostnad av utvecklingsbistånd till andra prioriterade områden som utbildning, hälsa, jämställdhet och fattigdomsbekämpning.

Resultatbaserat klimatbistånd genom icke auktoriserade krediter under Artikel 6.4

Om aktiviteter inom Artikel 6.4 genererar utsläppskrediter som inte auktoriserats för att uppfylla en klimatplan eller för andra internationella ändamål, då räknas utsläppsminskningen i värdlandet och krediten skulle

potentiellt kunna användas som ett kvitto på biståndets klimatnytta. Åtminstone två omständigheter gör dock att även dessa krediter lämpar sig mindre bra för bistånd, dels att det kan vara fortsatt svårt att uppfylla grundkriterier för utvecklingsbistånd inom ramen för Artikel 6.4, dels att det fortfarande råder oklarheter kring vad icke auktoriserade krediter får användas till. Det finns en risk att krediterna kan användas för klimatkompensation, vilket om det sker riskerar att underminera uppfattningen av krediternas kvalitet. Däremot kan icke auktoriserade krediter förmodligen komma att fungera bra som kvitto på resultatbaserad klimatfinansiering.

Klimatbistånd kanaliserat genom Artikel 6.8

Artikel 6.8 utgör, som beskrivs i kapitlet ”Parisavtalets Artikel 6” ovan, en plattform för icke marknadsbaserat samarbete. I jämförelse med de marknadsbaserade samarbetsformerna har utvecklingen av Artikel 6.8 gått mycket långsamt. En anledning är att artikeln ursprungligen förslags av Bolivia i en ideologiskt grundad protest mot marknadsbaserade lösningar. Förslaget var på så vis mer reaktivt än framåtblickande. Det saknades framför allt en tydligt artikulerad intention om vad Artikel 6.8 skulle åstadkomma, annat än att fungera som motvikt till Artikel 6.2 och 6.4 (Anderson, 2023).

För att förstå bristen på konkretion kan det vara värdefullt att placera Artikel 6.8 i en kort historik. En skrivelse om icke marknadsbaserat samarbete föreslogs av Bolivia redan 2010, året efter det ökända Köpenhamnsmötet där världssamfundet misslyckades med att anta nya lagligt bindande åtaganden för perioden 2020 och framåt. Bolivias förslag var redan då reaktivt, en protest mot vad Bolivia uppfattade som ett ökat neoliberalt inflytande över FN:s klimatarbete. Förhandlingarna om icke marknadsbaserat samarbete har präglats av en dragkamp mellan Bolivia och Venezuela och ett stort antal länder som menat att det redan finns tillräckligt många plattformar för icke marknadsbaserat samarbete inom Klimatkonventionen. De länder som argumenterat emot nya formuleringar om icke marknadsbaserat samarbete har exempelvis hänvisat till Gröna klimatfonden (som inrättades på samma möte i Cancún, 2010, då Bolivia föreslog nya formuleringar om icke marknadsbaserat samarbete). Klimatkonventionen från 1992 möjliggör också samarbete på frivillig basis. Baserat på ett mandat från Bali-mötet, 2007, har denna samarbetsform stärkts inom ramen för så kallade NAMAs, nationellt anpassade utsläppsminskande åtgärder, i utvecklingsländer.

NAMAs har erbjudit möjligheter till icke marknadsbaserat samarbete, inklusive ett webbaserat verktyg för att underlätta att projektutvecklare och stödgivare kan identifiera potentiella samarbeten.

Sedan Bolivia lade sitt förslag på Cancún-mötet har det varit otydligt varför det behövs ytterligare en plattform för samarbete av detta slag. När Bolivia insisterade på att föra in icke marknadsbaserat samarbete under förhandlingarna i Paris, 2015, var det ett av de sista tillägg som gjordes innan förslaget till avtalstext presenterades för plenum. Texten kring Artikel 6.8 förhandlades i sista minuten, som en kompromiss för att möjliggöra konsensus kring Parisavtalet. Den tid förhandlingarna lagt på att förstå och definiera icke-marknadsbaserat samarbete var minimal, vilket bidrog till bristen på konkretion.

Efter att Parisavtalet antogs har diskussionen om vad Artikel 6.8 innebär fortsatt. Det har visat sig mycket svårt att nå en juridisk definition av vad ”icke marknadsbaserat” innebär. De kanske tydligaste exemplen på vad som skulle kunna utgöra icke marknadsbaserat samarbete har getts av FN:s klimatsekretariat. I sin rapport beskriver FN:s klimatsekretariat att marknadsbaserat samarbete karakteriseras av överförbara utsläppskrediter och att ”den framväxande bilden av icke marknadsbaserat samarbete därför tycks vara samarbete [...] som inte resulterar i överförbara eller säljbara enheter” (UNFCCC, 2014: §10). Givet denna förståelse av icke marknadsbaserat samarbete gav klimatsekretariatet en rad exempel på vad det skulle kunna vara, bland annat samarbete kring: regleringar och teknikstandarder, ekonomiska instrument som skatter och avgifter, informativa styrmedel och utbildningsprogram, samt stöd till forskning och utveckling. Vissa bedömare anser fortfarande att Artikel 6.8 kan vara ”allt och ingenting” (Olsson 2023: s. 26).

Även om Artikel 6.8 fortfarande saknar tydliga konturer och förhandlingarna fortgår, visar det framväxande regelverket att artikeln lämpar sig bättre för att kanalisera bistånd än Artikel 6.2 och 6.4. Artikel 6.8 genererar inga utsläppskrediter och kan potentiellt användas för tydligt utvecklingsorienterat bistånd med klimatarbete som primärt fokus eller som en tydlig sidonytta. Det är dock än så länge mycket otydligt vilket mervärde som genereras av att kanalisera bistånd genom Artikel 6.8, jämfört med traditionella och upparbetade bilaterala kanaler för biståndsallokering.

Slutsatser

Följande slutsatser kan dras i frågan om hur gällande lagstiftning begränsar användandet av Artikel 6 i syfte att nå svenska klimatpolitiska mål:

- Sverige har inget eget klimatlöfte (NDC) till Parisavtalet utan täcks i stället av EU:s NDC. Sverige bidrar till att uppfylla EU:s NDC genom att uppfylla sina klimatpolitiska EU-åtaganden. EU:s NDC specificerar att Unionen ska nå sina åtaganden gentemot FN utan köp av utsläppskrediter.
- Som en konsekvens av ovan förbjuder EU:s rättsakter att Sverige köper utsläppskrediter genom Artikel 6 i syfte att uppfylla Sveriges klimatpolitiska EU-åtaganden för 2030.
- Sveriges nationella klimatmål för 2030 mer ambitiösa än dess åtagande under EU:s NDC. EU:s rättsakter förbjuder *inte* att Sverige använder krediter från Artikel 6 för att uppfylla den andel av det nationella målet som går utöver åtagandet i ansvarsfördelningsförordningen.
- Sveriges ambition är att minska utsläppen med 4,1 miljoner ton koldioxidekvivalenter mer än vad som krävs för att uppfylla ansvarsfördelningsförordning.
- Sveriges klimatpolitiska ramverk begränsar dock utrymmet att använda krediter från Artikel 6 motsvarande maximalt 3,7 miljoner ton koldioxidekvivalenter.
- Vid tidpunkten då denna rapport skrivs (september 2023) är det inte möjligt att använda de delar av Artikel 6 som omfattar en projektbaserad mekanism (Artikel 6.4). Anledningen är framför allt avsaknaden av ett centralt register för att spåra krediter. Avsaknad av andra regler påverkar också möjligheten att använda Artikel 6.4, exempelvis gällande metodologier för återtag av koldioxid från atmosfären. Däremot går det att använda Artikel 6.2, som baseras på bilateralt mellanstatligt samarbete.

Följande slutsatser kan dras i frågan om för- och nackdelar med att använda Artikel 6 för att kanalisera klimatrelaterat bistånd till partnerländer:

- Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) definierar grundkriterier för officiellt utvecklingsbistånd. Det är tveksamt om dessa kriterier kan uppfyllas i samband med köp av utsläppskrediter från Artikel 6.

Om ovanstående begräsning antas gälla finns det bara två möjligheter att kanalisera bistånd genom Artikel 6:

- Finansiering av projekt under Artikel 6.4 som inte resulterar i utsläppskrediter. Denna samarbetsform kräver att värdlandet inte auktoriserar utsläppsminskningar för överföring till köpare på en internationell marknad. Om Artikel 6.4 används för att generera utsläppskrediter som inte auktoriserats i syfte att uppfylla en klimatplan eller för andra internationella ändamål, då räknas utsläppsminskningen i värdlandet. Krediten skulle då potentiellt kunna användas för att mäta klimatnyttan med ett biståndsprojekt. Även om denna samarbetsform genererar utsläppsminskningar som enbart får bokföras i värdlandet kan det fortsatt vara svårt att uppfylla grundkriterier för utvecklingsbistånd. Om dessa kriterier inte uppfylls kan finansieringen inte rapporteras som utvecklingsbistånd till OECD DAC. Dessutom pågår förhandlingar om vad icke auktoriserade krediter får användas till, vilket i dagsläget ökar den politiska risken för ett land att engagera sig i denna typ av samarbete. I framtiden kan icke auktoriserade krediter däremot förmodligen användas som kvitto på resultatbaserad klimatfinansiering.
- Finansiering av icke marknadsbaserade samarbeten under Artikel 6.8, det vill säga en samarbetsform som inte genererar utsläppskrediter. Det framväxande regelverket för icke marknadsbaserat samarbete genom Artikel 6.8 indikerar att artikeln lämpar sig bättre för att kanalisera bistånd än Artikel 6.2 och 6.4. Artikel 6.8 kan potentiellt användas för tydligt utvecklingsorienterat klimatrelaterat bistånd. Samarbete under Artikel 6.8 kan både syfta till att minska utsläpp och till klimat Anpassning. Mervärdet med att kanalisera bistånd genom Artikel 6.8, jämfört med traditionella biståndskanaler, är dock fortfarande mycket oklart.

Om ett antagande görs att OECD:s kriterier för bistånd kan uppfyllas inom ramen för Artikel 6.2 och 6.4 är det möjligt att utforska fördelar med att kanalisera bistånd genom dessa artiklar. Nästan samtliga potentiella fördelar med att kanalisera biståndsmedel genom Artikel 6.2 och 6.4 kan dock uppnås genom att finansiera engagemanget med anslag utanför biståndsbudgeten. Det gäller exempelvis möjligheten att stödja marknadsutveckling. Att undvika att använda biståndsmedel till att köpa Artikel 6-krediter innebär också att en rad potentiella nackdelar undviks. Att finansiera uppfyllande av Sveriges nationella klimatmål genom biståndsbudgeten öppnar exempelvis upp för legitim kritik att Sverige skulle köpa sig fritt från ansvar finansierat av biståndsmedel.

Regeringen har både uttryckt ett utökat intresse för klimatrelaterat bistånd med fokus på stora utsläppsländer *och* ett ökat intresse för internationella klimatinsatser genom Artikel 6. De finansiella anslagen för dessa intressen har hitintills hållits separerade. Att svenskt utvecklingsbistånd separeras från den del av den svenska klimatfinansiering som kanaliseras genom Artikel 6 gör det tydligare att Sverige uppfyller kravet om att klimatfinansieringen är ny och additionell (att den inte tas från existerande biståndsbudget).

Sverige har historiskt sett, under Kyotoprotokollet, enbart rapporterat anslag till internationella klimatinsatser som klimatfinansiering om de förvärvade utsläppskrediterna annullerats. Samma ambition har uttryckts av Sveriges regering gällande anslag till internationellt samarbete under Parisavtalet, genom Artikel 6.

Dessa praxis ligger i linje med slutsatserna i denna rapport. Sverige bör även fortsättningsvis separera biståndsbudgeten från finansiering av samarbeten under Artikel 6, möjligtvis med undantag för Artikel 6.8.

Referenser

- Anderson, Rosanne (2023). Non-market mechanisms under article 6.8 of the Paris Agreement: a transnational perspective. *Transnational Legal Theory*, 13(2–3): 321–351.
- Borst, Janos, Thomas Wencker och Andreas Niekler (2022). *Using Text Classification with a Bayesian Correction for Estimating Overreporting in the Creditor Reporting System on Climate Adaptation Finance*. Leipzig och Bonn: Leipzigs universitet och German Institute for Development Evaluation (DEval).
- Burck, Jan, Thea Uhlich, Christoph Bals, Niklas Höhne och Leonardo Nascimento (2022). *Climate Change Performance Index 2023*. Bonn: Germanwatch, Climate Action Network och New Climate Institute.
- Cames, M., Harthan, R. O., Fussler, J. r., Lazarus, M., Lee, C. M., Erickson, P., & Spalding-Fecher, R. (2016). *How additional is the Clean Development Mechanism? Analysis of the application of current tools and proposed alternatives*. Berlin: Öko-Institut.
- Dagens Nyheter. (2021). *Luddiga planer för hur Sverige ska klara klimatmålen (2021-10-23)*. Stockholm: Dagens Nyheter.
- Eklöf, G. (2022). *Swedish and international climate finance: Key facts, figures and concerns*. Stockholm: CONCORD.
- EU (2021). *The update of the nationally determined contribution of the European Union and its Member States*. Bryssel: Europeiska kommissionen.
- Fridahl, M., Peres, S., Schauman, J., & von Marten, F. (2019). *Svenskt bilateralt klimatrelaterat bistånd 2010–2016: Policymarkörer i teori och praktik*. Stockholm: Tankesmedjan Fores.
- Hattle, A., Dejgaard, H. P., Pinderup, L., & Roy, C. (2021). *Setting the standards: Climate finance from EU and EFTA member states*. Stockholm: ACT alliance.
- IPCC (2023). *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Genève: FN:s Klimatpanel.
- Naran, B., Connolly, J., Rosane, P., Wignarajah, D., & Wakaba, G. (2022). *Global Landscape of Climate Finance: A Decade of Data 2011–2020*. Washington DC: Climate Policy Initiative.
- OECD (2021). *Official Development Assistance (ODA)*. Paris: Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling.
- OECD (2022). *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2016–2020: Insights from Disaggregated Analysis*. Paris: Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling.

- Olsson, Alexander (2023). *Assessing Carbon Dioxide Removal methods amid uncertainty: Soil carbon sequestration, biochar and harvested wood products as methods for climate change mitigation*. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan.
- Pourmokhtari, Romina (2023). *Svar på fråga 2022/23:540 Andrea Andersson Tay (V): Ny utvinning av fossila bränslen*. Stockholm: Sveriges riksdag.
- Savidou, G., Atteridge, A., Omari-Motsumi, K., & Trisos, C. H. (2021). Quantifying international public finance for climate change adaptation in Africa. *Climate Policy*, 21(8), 1020–1036.
- Schneider, Lambert (2023). *Using International Carbon Credits to Achieve National Mitigation Targets of EU Member States – Options for Accounting under Article 6 of the Paris Agreement*. Berlin: Öko-Institut.
- SOU (2020). *Vägen till en klimatpositiv framtid, SOU 2020:4*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Sveriges regering (2022). *Regeringsförklaringen*. Stockholm: Sveriges regering.
- Sveriges regering (2023a). *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), t.o.m. Ändringsbeslut 2023-06-22*. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.
- Sveriges regering (2023b). *Sweden's Fifth Biennial Report under the UNFCCC*. Stockholm: Sveriges regering.
- Sveriges regering (2023c). *Vårändringsbudget för 2023, proposition 2022/23:99*. Stockholm: Sveriges regering.
- Sveriges regering (2023d). *Budgetpropositionen för 2024, proposition 2023/24:1*. Stockholm: Sveriges regering.
- UNFCCC (2011). *COP16: Report (addendum 1), Cancún 2010*. FCCC/CP/2010/7/Add.1. Bonn: FN:s klimatsekretariat.
- UNFCCC (2014). *Non-market-based approaches: Technical paper*. Bonn: FN:s klimatsekretariat.
- UNFCCC. (2016). *COP21 report (addendum 1), Paris 2015*. FCCC/CP/2015/10/Add.1. Bonn: FN:s klimatsekretariat.
- UNFCCC (2022). *COP26 report (addendum 1), Glasgow 2021*. FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1. Bonn: FN:s klimatsekretariat.
- Weikmans, R., Timmons Roberts, J., Baum, J., Bustos, M. C., & Durand, A. (2017). Assessing the credibility of how climate adaptation aid projects are categorised. *Development in Practice*, 27(4), 458–471.

WRI (2023). *Climate Watch: Global Historical Emissions*. Washington DC:
World Resources Institute.

Zagama, B., Kowalzig, J., Walsh, L., Hattle, A., Roy, C., & Dejgaard, H. P. (2023).
Climate finance shadow report 2023: Assessing the delivery of the \$100 billion commitment.
Oxford: Oxfam.