

Handel och klimat

Juridiska och ekonomiska aspekter av klimatrelaterade gränsjusteringsåtgärder.



Kommerskollegium är den myndighet i Sverige som ansvarar för frågor som rör utrikeshandel och handelspolitik.

Vår främsta uppgift är att främja frihandel och klara spelregler för den internationella handeln. Regeringen säger i Kommerskollegiums instruktion att utgångspunkten är Sveriges intresse av en effektiv inre marknad, ett öppet och starkt multilateralt handelssystem och av fortsatta handelspolitiska liberaliseringar. Utifrån denna uppgift strävar vi på tre nivåer efter goda handelsmöjligheter: på EUs inre marknad, mellan EU och omvärlden samt globalt, framförallt inom ramen för världshandelsorganisationen WTO.

Som expertmyndighet förser vi regeringen med besluts- och förhandlingsunderlag inom handelsområdet. Det handlar såväl om löpande underlag för aktuella handelsförhandlingar, som långsiktiga strukturella analyser. Vi gör också utredningar och

publicerar material som syftar till att öka kunskapen om vårt verksamhetsområde och om handelns betydelse för den ekonomiska utvecklingen.

Kommerskollegium har också verksamhet som riktar sig mot företag. Exempelvis finns på kollegiet SOLVIT-center som hjälper företag och privatpersoner som stöter på hinder på EU:s inre marknad. Kansliet för Sveriges råd för handelsprocedurer, SWEPRO, finns också under vårt paraply.

I vår roll som handelsmyndighet ingår dessutom att ge stöd till utvecklingsländer genom handelsrelaterat utvecklingsarbete. På kollegiet finns också kontaktpunkten Open Trade Gate Sweden som bistår exportörer från utvecklingsländerna i deras handel med Sverige och EU.

www.kommers.se

Innehållsförteckning

Förord	2
1. Vad är utmaningarna inför ett nytt klimatavtal efter Kyoto?	3
2. Varför övervägs gränsjusteringsåtgärder?	4
3. Strider gränsjusteringsåtgärder mot WTO?	5
3.1 GATT:s vedertagna principer om gränsskattejustering.....	5
3.2 Icke-diskriminering mellan import och inhemsk produktion.....	5
3.3 Undantag enligt GATT:s regler för miljö.....	6
4. Har gränsjusteringsåtgärder effekt?	8
4.1 Leder utsläpps begränsningar till koldioxidläckage?.....	8
4.2 Skapar gränsjusteringsåtgärder incitament att göra klimatåtaganden?.....	9
5. Slutsatser	10
Litteratur	11

Förord

I den pågående klimatdiskussionen lyfts handelspolitiska åtgärder fram som ett sätt att möta klimatproblemen. EU och USA överväger att kombinera sina egna utsläppsbegränsningar med krav och restriktioner på importen. Överlappningarna mellan handelspolitik och klimatpolitik väcker frågor. Kommerskollegium har mot denna bakgrund gjort en analys av hur denna typ av krav på importen förhåller sig till WTO:s regler och om de kan ha avsedd effekt.

Analysen har publicerats i en engelsk rapport "*Climate measures and trade – Legal and economic aspects of border carbon adjustment*". Med hänsyn till frågans stora allmänintresse och komplexitet publicerar Kommerskollegium här några viktiga resonemang och slutsatser i en kort, svensk publikation.

Huvudförfattare till rapporten är Ingrid Jegou och Anna Sabelström. I denna version har även Marianne Jönsson medverkat.

Stockholm i februari 2009



Lena Johansson
Generaldirektör
Kommerskollegium

1. Vad är utmaningarna inför ett nytt klimatavtal efter Kyoto?

Det första försöket att begränsa växthusgasutsläpp gjordes med Kyotoprotokollet som antogs den 1 december 1997 och trädde i kraft den 16 februari 2005. Protokollet har idag ratificerats av 183 stater inklusive de största utsläppsländerna, dock inte av USA. Protokollet omfattar också utvecklingsländer men de har inte bindande åtaganden för att sänka sina växthusgasutsläpp. Detta på grund av deras relativt låga bidrag till hittillsvarande utsläpp och med hänsyn till deras kapacitet och utvecklingsbehov. Kyotoprotokollets första åtagandeperiod löper ut 2012.

I december 2007 enades 187 länder inklusive USA, EU, Kina och Indien för första gången om en gemensam färdplan, *the Bali Action Plan*, för att starta förhandlingarna om ett nytt klimatavtal. Förhandlingarna ska slutföras i december 2009 i Köpenhamn. Färdplanen har skapat en plattform för förhandlingar där samtliga klimatkonventionens parter åtar sig att vidta åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser. Alla industriländer ska bidra med åtaganden samt stödja utvecklingsländer med teknologi, finansiering och kapacitetsuppbyggnad. Utvecklingsländer ska bidra med lämpliga åtgärder för att begränsa utsläppen inom ramen för en hållbar utveckling.

Ett framtida, effektivt globalt avtal för att bekämpa klimatförändringarna bedöms behöva

omfatta de största utsläppsländerna som USA, Kina och Indien, som idag saknar kvantitativa åtaganden enligt Kyotoprotokollet. Den stora utmaningen för ett internationellt klimatavtal anses därför vara att hitta former för en överenskommelse som kan accepteras av alla länder, och som samtidigt ger tillräckligt långtgående resultat för att begränsa ländernas utsläpp. Det gäller att hitta en global regim där den ekonomiska utvecklingen och fattigdomsbekämpningen i utvecklingsländerna kan förenas med klimatförbättrande åtgärder.

Världens 10 största koldioxidutsläppande länder (i procent av världens totala utsläpp)

USA	20,3
Kina	20,0
Ryssland	5,7
Indien	4,5
Japan	4,3
Tyskland	2,9
Storbritannien	1,9
Kanada	1,9
Sydkorea	1,7
Italien	1,6

Källa: Germanwatch 2008

2. Varför övervägs gränsjusteringsåtgärder?

Klimatrelaterade gränsjusteringsåtgärder för att minska koldioxidutsläppen debatteras för närvarande i både EU och USA. De argument som ofta framförs för att motivera gränsjusteringsåtgärder är att utjämna konkurrensnackdelar och undvika s.k. koldioxidläckage¹ samt att påverka länderna som står för de största utsläppen av växthusgaser att göra klimatåtaganden.

Inom framförallt EU och USA har det funnits en oro över att höga krav på utsläppsåtaganden kommer leda till:

- att konkurrensen snedvrids till nackdel för företag i länder med hårda utsläppskrav jämfört med industrin i länder utan eller med lägre åtaganden. Detta leder i förlängningen till att länder med lägre miljökrav tar marknadsandelar och att produktionen i högre grad kommer att ske i länder med mindre miljövänlig teknik. Situationen förstärks när företag förlägger sin verksamhet till länder med lägre miljökrav och därmed ”förflyttar” utsläpp till länder med mindre miljövänlig teknik. Resultatet är högre koldioxidutsläpp. Detta kallas för koldioxidläckage.
- att länder som inte har undertecknat eller gjort lägre åtaganden i Kyotoprotokollet drar fördelar av ett sådant avtal utan att dela kostnaderna. De blir s.k. *free riders*.

För att förbättra chanserna att åstadkomma en global klimatöverenskommelse i Köpenhamn och för att bemöta oron om konkurrensnedvridning med koldioxidläckage till följd, diskuteras både inom EU och USA möjligheten att införa så kallade gränsskattejusteringar (eng: border tax adjustment) eller gränsjusteringsåtgärder (eng: border carbon adjustment).

Gränsskattejustering ska utjämna skillnader i ländernas beskattning för att möjliggöra handel över gränserna på lika konkurrensvillkor. Tanken är att varan ska beskattas där den konsumeras, den så kallade konsumtionsprincipen. Följaktligen möjliggör gränsjusteringsåtgärder att varor undantas från beskattning i exportlandet samtidigt som de beskattas i importlandet. Samma slags vara beskattas på så sätt lika oavsett om den är inhemskt producerad eller importerad.

Begreppet gränsjusteringsåtgärd är ett vidare begrepp än gränsskattejustering och används inte enbart när en ”skatt” läggs på importen, utan också när det ställs krav på importörer att köpa utsläppsrätter. I klimatsammanhang betyder det att skatten respektive utsläppsrätten baseras på den mängd koldioxid som släppts ut i produktionsprocessen, analogt med de krav som ställs på de inhemska producenterna.

¹ Med koldioxidläckage menas den ökning av koldioxidutsläpp som sker utanför ett land eller en region som ett direkt resultat av genomförda utsläppsbegränsningar i detta land eller denna region.

3. Strider gränsjusteringsåtgärder mot WTO?

Flera bestämmelser i WTO-regelverket är relevanta, i synnerhet GATT:s icke-diskrimineringsregler i Artikel I och III samt de allmänna skyddsklausulerna i Artikel XX som ger utrymme för handelsbegränsande åtgärder i syfte att skydda människors, djurs och växters liv och hälsa.

Det finns i litteraturen i huvudsak tre infallsvinklar när det gäller WTO och gränsjusteringsåtgärder som övervägs i klimatsammanhang:

- Att vedertagna GATT-principer om gränsskattejustering skulle kunna tillämpas även för koldioxidskatter.
- Att det inte föreligger någon diskriminering mellan utländska och importerade varor.
- Att rättfärdiga gränsåtgärder enligt GATT:s undantagsregler för miljö.

3.1 GATT:s vedertagna principer om gränsskattejustering

Ett sätt att argumentera är att vedertagna GATT-principer om gränsskattejustering skulle kunna tillämpas även för koldioxidskatter.

Frågan om gränsskattejusteringar handlar om vilka skatter exportlandet kan dra av utan att det betraktas som en exportsubvention och vilka skatter som importlandet kan lägga på utan att det betraktas som ett importhinder. Huvudprincipen i WTO är att produktionen beskattas av ursprungslandet och konsumtionen av destinationslandet. Mervärdes-skatte t.ex. dras bort vid exporten och läggs på vid importen medan t.ex. arbetsgivaravgifter inte "justeras" vid gränsen. I båda fallen undviks dubbelbeskattning. Destinationsprincipen har därutöver fördelen att konkurrensen inte snedvrids av olika skattesatser.

Det finns dock en gråzon av skatter som inte enkelt låter sig klassificeras i ena eller andra kategorin. Vilka skatter som får justeras vid gränsen är en gammal tröta i WTO som gett upphov till en rad handelstvister. Det tillsattes en arbetsgrupp i GATT 1968 – föregångaren till WTO – för att utreda frågan. Enighet nåddes vad vissa skatter anbelangar men inte andra. Gränsdragningsfrågan kvarstår därför än idag. Dessutom har många skatter, som t.ex. miljöskatter, tillkommit över åren sedan arbetsgruppen avlade sin rapport 1970.

Frågan om importländer kan lägga på inhemska koldioxidskatter vid gränsen respektive dras av vid export diskuteras flitigt i den juridiska litteraturen. Huvudfåran tycks vara att miljöskatter som läggs på produktionen är en produktionskatt som inte kan justeras vid gränsen eftersom miljökonsekvenserna inte är en del av själva varan i fysisk mening. Vissa anser dessutom att det inte är rimligt att utvidga principen om gränsskattejustering som tolkades för över fyrtio år till helt nya företeelser som miljöskatter.

3.2 Icke-diskriminering mellan import och inhemska produktion

WTO:s regelverk bygger på principer som icke-diskriminering och öppenhet. Det betyder att WTO:s medlemsländer kan införa åtgärder som skatter, avgifter eller föreskrifter så länge som inhemska varor inte ges mer förmånliga villkor än utländska varor "av samma slag", den s.k. principen om nationell behandling. Vidare ska principen om mest gynnad nation vara uppfylld, vilket innebär att om ett land ges mer förmånliga villkor så ska dessa förmåner utsträckas till samtliga WTO-medlemsländer.

"Samma slags vara"

En avgörande fråga för om diskriminering mellan importerade och inhemska varor föreligger är om det rör sig om "samma slags varor". Frågan bedöms vanligtvis utifrån de fysiska karakteristika, tullklassificeringen, slutanvändning och konsumentens preferenser. Frågan är om varor som skiljer sig i sina produktionsmetoder, med exempelvis olika utsläpp av växthusgaser är samma slags vara eller kan anses vara olika slags varor. Är exempelvis stål som framställts med hjälp av kolbaserad energi att likställa med stål som producerats med förnybar energi? Differentieringen rör inte produktens fysiska egenskaper, utan snarare produktionsmetoderna. Frågan om handelshindrande åtgärder får rikta sig mot produktionsmetoder är mycket omstridd (se faktarutan nedan) och har tagits upp i en rad fall i WTO. De flesta experter verkar dock i stort sett ense om att fysiskt sett identiska varor inte kan anses som olika på grund av olikheter i produktionsprocessen.

Varför är krav på produktionsmetoder så kontroversiella?

- Ett skäl är att krav på produktionsmetoder kan användas för protektionistiska syften. När import av produkter som har producerats på ett särskilt sätt begränsas eller beskattas, blir det svårare och dyrare för exportörer från andra länder att sälja sina produkter på marknaden eftersom de antingen måste anpassa sina produktionsmetoder till de krav som ställs i importlandet eller betala en skatt.
 - Krav på produktionsmetoder är oftast förknippade med höga kostnader och tekniska krav som kan vara särskilt betungande för mindre producenter eller producenter från utvecklingsländer.
 - Kritiker hävdar att produktionsbaserade importrestriktioner bryter mot exportlandets suveränitet eftersom de är riktade mot att påverka produktionsmetoder i andra länder.
- Importlandet tvingar på exportlandet sina värderingar eller etiska och kulturella preferenser. Kritiken bemöts vanligtvis med argumentet att importlandet inte kräver att en specifik produktionsmetod används i exportlandet men att man däremot reglerar marknadstillträde för sitt eget territorium. Argumentet stöds av idén att länder uppmuntras av internationella instrument som Rioprincipen om hållbar utveckling att anta hållbara konsumtions- och produktionsmönster. Lämpliga produktionsbaserade åtgärder skulle då vara en väg att uppnå målet hållbar utveckling.
- Slutligen rör en viktig kritik frågan om rättvisa: produktionsbaserade åtgärder används oftast av rika importländer och produkter som vägras tillträde till dessa viktiga marknader kommer ofta från utvecklingsländer.

Diskriminering mellan import och inhemsk produktion

Om produkten bedöms som "samma slags vara" får en skatt inte vara högre än för motsvarande inhemska varor (Art III:2 GATT) respektive en föreskrift inte behandla varan mindre förmånligt än inhemska varor (Art III:4 GATT), annars anses åtgärden diskriminerande. Diskriminerings effekter kan uppstå beroende på hur gränsjusteringsåtgärder är utformade och hur de tillämpas. Om importörer tvingas att delta i ett utsläppshandelssystem kommer det vara avgörande om priset på utsläppsrätter kommer att skilja sig åt mellan inhemska producenter och importörer. Om inhemska producenter får utsläppsrätterna gratis måste samma princip också gälla för importörerna.

Diskriminering mellan länder

Gränsjusteringsåtgärder som innebär att ett land missgynnas i förhållande till ett annat land utgör ett brott mot principen om mest gynnad nation. Här kan man tänka sig flera konflikter där exempelvis importörer tvingas delta i ett utsläppshandelssystem eller tvingas betala skatter för import från vissa länder beroende på hur långtgående ansträngningar de gjort på klimatområdet.

3.3 Undantag enligt GATT:s regler för miljö

Artikel XX i GATT medger generella undantag från GATT-reglerna. När antingen de vedertagna GATT-principerna om gränsskattejustering inte kan tillämpas eller när åtgärder bedöms som diskrimi-

nerande mot importerade varor, kan klimatåtgärder möjligtvis rättfärdigas med hjälp av undantagsregeln för hälsa och miljö.

Viktigt i detta sammanhang är att notera, att undantagsregeln inte kan åberopas för att utjämna konkurrensnackdelar för den inhemska industrin. Detta är dock oftast det som framhävs i aktuella diskussioner kring införandet av gränsjusteringsåtgärder.

Artikel XX(g) i GATT kräver att åtgärden avser syftet att bevara "uttömliga naturtillgångar". Ren luft har exempelvis ansetts vara en sådan uttömlig naturresurs i en WTO-tvist.² Att åtgärden ska "avse" syftet innebär dels att det krävs ett legitimt syfte med åtgärden, dels att åtgärden står i en klar och direkt relation till detta syfte. Vid införandet av en gränsåtgärd måste därför påvisas att den utformats för att skydda jordens klimat, vilket i sig är ett legitimt mål. Åtgärden måste därutöver på ett ändamålsenligt sätt bidra till målet att skydda klimatet.

Undantaget i inledningen av Artikel XX i GATT kräver också att åtgärden i sin tillämpning inte innebär en godtycklig eller oberättigad diskriminering mellan medlemmar där samma förhållanden råder eller en förtäckt inskränkning av internationell handel.

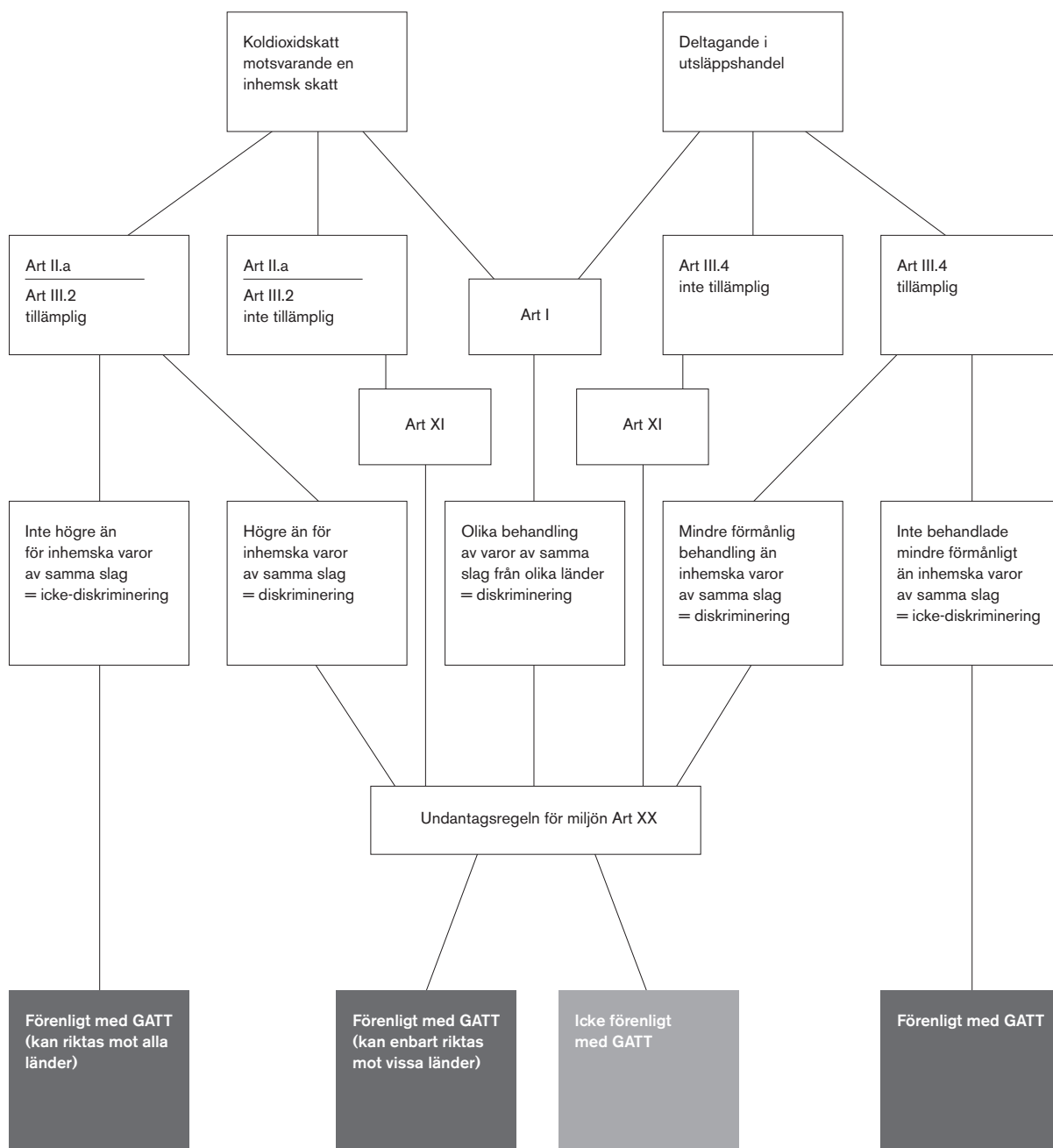
Enligt WTO:s rättspraxis krävs att åtgärden är tillräckligt flexibel och tar hänsyn till de lokala förhållandena i andra länder. Detta innebär att det måste tas hänsyn till de klimatåtgärder som redan har vidtagits i landet som åtgärden riktas mot – t.ex. i form av effektivisering av industriproduktionen – vilket kan leda till att åtgärden enbart kan tillämpas i begränsad form eller inte alls. Att "ta

² United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, AB-1996-1, WT/DS2/AB/R.

hänsyn till de lokala förhållandena i andra länder” kan leda till att gränjusteringsåtgärder inte kan tillämpas fullt ut på utvecklingsländer utan måste anpassas till deras förhållanden och utvecklingsstadium. Åtgärden skulle således kunna slå fel om den var avsedd att riktas just mot vissa utvecklingsländer som t.ex. Indien och Kina.

Gränjusteringsåtgärdens förenlighet med WTO är följaktligen osäker och det är troligt att en WTO-panel slutligen skulle få avgöra frågan, om ett land väljer att införa gränjusteringsåtgärder. Schemat nedan visar de juridiska alternativen vid bedömningen av gränjusteringsåtgärders förenlighet med WTO.

Gränjusteringsåtgärder och WTO



Källa: Kommerkollegium 2009

För att en koldioxidskatt ska kunna bedömas som förenlig med WTO ska vedertagna GATT-principer om gränsskattejustering (Art. II.2.a GATT) kunna tillämpas samt kunna visa att åtgärden varken diskriminerar mellan inhemska och importerade varor (Art. III.2 GATT) eller mellan olika länder (Art. I GATT). Införs ett krav att delta i ett utsläppshandelssystem får åtgärden inte stå i strid med icke-diskrimineringsregeln i Art. III.4 GATT, dvs. importerade varor får inte behandlas mindre förmånligt än inhemska varor. Anses Art. II.2.a och Art. III GATT inte vara tillämpliga respektive anses åtgärden vara diskriminerande, kan den enbart rättfärdigas med hjälp av Art. XX GATT, dvs. undantagsregeln för hälsa och miljö, i fall att dess förutsättningar är uppfyllda.

4. Har gränsjusteringsåtgärder effekt?

4.1 Leder utsläppsbegränsningar till koldioxidläckage?

När ett land eller en region genomför ensidiga och kostsamma åtgärder för att begränsa utsläppen av koldioxid finns risken att utsläppen ökar i andra länder utan begränsningar. Dessa länder får därmed konkurrensfördelar. Även om effekterna är små inledningsvis kan de öka med tiden om nyinvesteringar i allt högre grad förläggs i de länder som saknar utsläppsbegränsningar. Den term som används för att beskriva denna problemställning är ”koldioxidläckage”. Det är ett problem i den meningen att ensidiga åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser ”äts upp” av ökade utsläpp någon annanstans, vilket i sin tur minskar drivkraften att vidta kraftfulla åtgärder.

Tre kategorier av konkurrensnackdelar

Effekterna av åtgärderna blir olika stora i olika länder

Trots att länder har samma klimatmål och en likartad tillämpning av åtgärderna, kommer företag i vissa länder ändå att drabbas mer än i andra länder. Länder som redan har vidtagit långtgående åtgärder för att minska koldioxidutsläpp eller redan har huvudsakligen ”rena” energislag, kommer att få det svårare att klara de uppsatta utsläppsmålen. Det är lättare för länder som har många snabba, enkla åtgärder (”låg hängande frukter”) kvar att göra för att rena utsläppen.

Problem med ”non-parties”

Hur parter som inte deltar i klimatåtaganden ska hanteras är en del av diskussionerna om gränsjusteringsåtgärder. Varu- och energiproducerande sektorer i de länder som gjort åtaganden i en klimatöverenskommelse måste göra dyra anpassningsåtgärder, vilket sannolikt medför en konkurrensnackdel gentemot motsvarande sektorer i länder utan åtaganden. Detta anses som ett realistiskt scenario och har anförts som en av förklaringarna till varför USA hittills inte velat skriva under Kyoto-protokollet.

Tillämpningsproblemet

Tillämpningsproblemet avser oron för att länder skulle komma att fördela inhemska krav och åtgärder på ett sätt som skulle gynna vissa sektorer. Denna oro har särskilt framförts inom EU.

Vilka sektorer är mest berörda?

Flera studier har gjorts om hur olika industrisektorer konkurrenskraft negativt påverkas av klimatåtgärder. Den allmänna bilden är att detta framför allt gäller:

- Järn o. stål
- Aluminium och koppar
- Kalk, cement, glas
- Massa o. papper
- Div. kemiska produkter

Är oron om konkurrensnackdelar berättigad?

Bedömningar av koldioxidskatters inverkan på konkurrenskraften varierar från små effekter till inga alls. Vissa studier finner inga större belägg för konkurrensnackdelar, utom möjligen för aluminiumindustrin, som verkar på en global marknad med höga energikostnader i tillverkningsprocessen.

Ett skäl till att bedömningarna varierar kan vara att länder har olika sätt att kompensera, vilket gör det svårt att mäta effekter på konkurrenskraften på den nationella nivån. Faktum är att i många OECD-länder, som tillämpar miljöskatter idag, har man inte kunnat finna att sådana skatter orsakat konkurrensnackdelar i någon sektor. Detta kan bero på att många länder har undantagit den energintensiva industrin från beskattningen.

Är det givet att åtgärder för att begränsa koldioxidutsläppen leder till minskad konkurrenskraft även om andra länder inte skulle följa efter? Det finns vissa bedömare som hävdar att införande av koldioxidskatter eller andra klimatrelaterade styrmedel i det långa loppet tvärtom skulle öka konkurrenskraften för den inhemska industrin – enligt den s.k. *Porterhypotesen*. Enligt denna skulle en hårdare klimatpolitik och striktare regleringar leda till att konkurrenskraften förbättras genom att företagen blir effektivare och utvecklar nya produkter.

Andra forskare däremot, som t.ex. den svenske ekonomen Runar Brännlund, hävdar att det inte finns några starka belägg för Porterhypotesen. Slutsatsen här är att strängare miljö- och klimatkrav i regel leder till en konkurrensförsämring för dem som utsätts för de hårdare kraven.

Enligt många forskare är det dessutom sannolikt att mer ambitiösa åtaganden på klimatområdet kommer att förorsaka mer betydande förändringar i ekonomin än vad miljöpolitiken hittills medfört.

Det kan alltså inte uteslutas att effekterna kan bli större vid mer ambitiösa utsläppsminskningar vilka skulle belasta företagen mer än vad som kan utläsas idag. Världsbanken har t.ex. uttalat att på medellång och lång sikt kommer hårdare utsläppsbegränsningar i industriländerna att öka risken för koldioxidläckage.

Kan gränsjusteringsåtgärder utjämna konkurrensnackdelar?

Forskare påpekar att det spelar stor roll hur gränsjusteringsåtgärder utformas för att de skall utjämna den gemensamma spelplanen och för att säkerställa deras effektivitet. Som exempel nämns

- valet av tilldelningsmetod på den inhemska marknaden,
- kompensation vid export sker för att säkerställa att inhemska producenter inte ska komma i sämre läge än konkurrenterna på de internationella marknaderna,³
- att gränsjusteringsåtgärder skulle behöva omfatta både direkta och indirekta kostnader, vilket anses mycket komplicerat att åstadkomma, samt
- att gränsjusteringsåtgärder bör täcka alla energintensiva produkter som är särskilt utsatta för konkurrens.

Att mäta hur mycket koldioxid som släpps ut i produktionsprocessen är komplicerat. Att ge utländska producenter icke-diskriminerande behandling kräver en tämligen exakt beräkning av hur mycket koldioxid som har använts under processen för varje enskild produkt. Problemet är att en vara kan "innehålla" olika mängder av koldioxid beroende på val av produktionsprocess och energikälla. För koldioxidintensiva insatsvaror som stål, aluminium, kemikalier och cement kan uträkningarna bli en tung uppgift med tanke på att många olika produktionsprocesser använts. Hur mycket kol och kolbaserad energi som använts vid framställning av stål kan variera betydligt mellan olika länder och individuella företag.

När det gäller enskilda färdigprodukter anser experter att en exakt beräkning av de koldioxidutsläpp som belastat produktionen är en näst intill omöjlig uppgift.

4.2 Skapar gränsjusteringsåtgärder incitament att göra klimatåtaganden?

För att kunna avgöra frågan om gränsjusteringsåtgärder skapar incitament att göra klimatåtaganden, är det av intresse att veta hur viktig exporten är för länder som Kina och Indien till länder som överväger att införa gränsjusteringsåtgärder. Studier pekar på att produkter som möjligen kan drabbas av gränsjusteringsåtgärder och exporteras från Kina till EU eller USA utgör enbart en liten andel av deras totalproduktion. Efterfrågan på energintensiva produkter kommer framförallt från utvecklingsländerna själva – särskilt från Kina – och därför skulle gränsjusteringsåtgärder troligen inte utgöra ett hot mot utvecklingsländer att förlora marknadsandelar.

De länder som hittills har förespråkat gränsjusteringsåtgärder har olika strategier för att hävda att sådana åtgärder syftar till att påverka utvecklingsländerna. En konsekvens av att "hota med piskan" i stället för att "locka med morötter" för att få utvecklingsländerna med på att göra åtaganden, kan bli att utvecklingsländerna gör åtaganden om utsläppsminskningar för att undgå att träffas av gränsjusteringsåtgärder. I USA exempelvis ser många diskussionen om gränsjusteringsåtgärder som en möjlig påtryckning för att få länder att skriva under ett globalt avtal eller vidta en jämförbar klimatpolitik. EU däremot avvaktar med att fatta beslut om införandet av gränsjusteringsåtgärder till efter klimatmötet i Köpenhamn i december 2009. Detta på grund av att vissa experter bedömer att ett hot om sådana åtgärder skulle kunna äventyra förhandlingsresultatet genom de negativa signaler som skulle sändas ut.

Om så skulle bli fallet kan kostnaderna för världen bli höga. Den bästa lösningen vore därför en global överenskommelse som riktar sig direkt mot klimatförstörelsen. Gränsjusteringsåtgärder som alternativ skulle endast omfatta utsläpp från produktion av varor som ingår i utrikeshandeln, i stället för att omfatta alla globala utsläpp. Priset skulle bli handelsbegränsningar som leder till produktion i länder som möjligen saknar komparativa fördelar.

³ Detta förutsätter WTO-förenlighet. För att t.ex. återbetalning av skatt inte bedöms som en otillåten subvention krävs bl.a. att koldioxidskatten kvalificeras som en indirekt skatt, se kapitel 3.1, och att skatten inte är diskriminerande.

5. Slutsatser

Klimatförändringar är ett globalt problem. Att åstadkomma ett globalt avtal för att bemöta klimatförändringarna är avgörande för att lösa problemet. Ett sådant avtal skulle i idealfallet sätta ett globalt pris för växthusgasutsläpp. För att förbättra chansen att åstadkomma ett globalt avtal och med vetskap om att även ett framtida globalt avtal kommer att innehålla varierande åtaganden mellan länder beroende på utvecklingsgrad och kapacitet, har länder som EU och USA diskuterat gränsjusteringsåtgärder som ett medel att utjämna konkurrensnackdelar och förhindra koldioxidläckage som en följd av kostsamma klimatåtgärder. Införandet reser dock ett antal frågor av både juridisk och ekonomisk karaktär.

Förenligheten av gränsjusteringsåtgärder med WTO är osäker. I litteraturen diskuteras i huvudsak tre infallsvinklar:

Det första alternativet gäller möjligheten att tillämpa vedertagna GATT-principer om gränsskattejustering även för koldioxidskatter. Huvudfaran tycks dock vara att miljöskatter är en produktions-skatt och således en direkt skatt som inte kan justeras vid gränsen. Vissa anser dessutom att det inte är rimligt att utvidga principen om gränsskattejustering, som tolkades av en arbetsgrupp i GATT för över fyrtio år sedan, till helt nya företeelser som miljöskatter.

Det andra alternativet är att kunna visa att en gränsjusteringsåtgärd inte diskriminerar mellan inhemska och importerade varor. Avgörande är om varor som skiljer sig i sina produktionsmetoder, med exempelvis olika utsläpp av växthusgaser, kan anses vara olika varor. De flesta experter verkar dock i stort sett vara ense om att fysiskt sett identiska varor är "samma slags varor" enligt GATT. Är koldioxidskatten för importerade varor högre än för inhemska varor respektive behandlar ett utsläppshandelssystem importerade varor mindre förmånligt än inhemska varor, anses åtgärden vara diskriminerande. Diskriminering föreligger även när varor från olika länder behandlas olika.

Det tredje alternativet gäller möjligheten att rättfärdiga en åtgärd enligt GATT:s undantagsregler för miljö. För att uppfylla förutsättningarna måste det kunna påvisas att åtgärden utformats för och bidrar till att skydda jordens klimat. Undantaget kräver därutöver att åtgärden i sin tillämpning inte innebär en godtycklig eller oberättigad diskriminering mellan medlemmar där samma förhållanden

råder eller en förtäckt inskränkning av internationell handel. Detta innebär att det måste tas hänsyn till de klimatåtgärder som redan har vidtagits i landet som åtgärden riktas mot samt att ta hänsyn till de lokala förhållandena i andra länder. Detta kan leda till att gränsjusteringsåtgärder inte kan tillämpas fullt ut på utvecklingsländer.

Det finns risk för koldioxidläckage. Genom att egna klimatåtaganden kan minska konkurrenskraften för vissa industrier när åtaganden inte är i samklang med andra länders politik, finns risk att produktion flyttas till länder som saknar utsläppsbegränsningar. Hittills har inga eller enbart små effekter på konkurrenskraften kunnat fastställas. I många fall har effekterna kompenserats genom kompletterande åtgärder. Enligt många forskare är det dock sannolikt att mer ambitiösa åtaganden på klimatområdet kommer att medföra kostnader i en sådan storleksordning att de kommer att påverka mer än vad miljöpolitiken hittills gjort.

Diskussionen om införandet av gränsjusteringsåtgärder kan leda till att utvecklingsländerna gör åtaganden om utsläppsminskningar för att undgå att träffas av gränsjusteringsåtgärder. En annan tänkbar konsekvens är dock att det kan skapas ett negativt förhandlingsklimat såväl i Köpenhamn som i andra förhandlingar t.ex. frihandelsförhandlingarna i WTO.

En rad förutsättningar måste vara uppfyllda för att gränsjusteringsåtgärder ska få effekt. En förutsättning är att inhemska producenter kompenseras för klimatåtgärders kostnader vid *export*. Detta för att säkerställa att de inte ska komma i ett sämre läge än sina konkurrenter på de internationella marknaderna. Sådana åtgärder finns emellertid inte med i hittillsvarande förslag till gränsjusteringsåtgärder.

Ett system för gränsjusteringsåtgärder skulle därutöver vara svåradministrerat eftersom det torde vara svårt att mäta hur mycket koldioxid som släppts ut under produktionsprocessen för olika varor.

Litteratur

- Van Asselt, Harro and Frank Biermann (2007), **“European emissions trading and the international competitiveness of energy-intensive industries: a legal and political evaluation of possible supporting measures”**, Energy Policy 35.
- Bernasconi-Osterwalder et.al., (2006), **“Environment and Trade: a guide to WTO jurisprudence”**, The Center for International Environmental Law.
- Bhagwati, Jagdish and Mavroidis, Petros (2007), **“Is action against US exports for failure to sign Kyoto Protocol WTO-legal?”**, World Trade Review.
- Brewer, Thomas L. (May 2008), **“U.S. Climate Change Policy and International Trade Policy Intersections: Issues needing innovation for a rapidly expanding agenda”**.
- Brewer, Thomas L. (June 2008), **“The Trade and Climate Change Joint Agenda”**, CEPS Working Document No. 295.
- Brännlund, Runar (2008) **“Konkurrenseffekter av Europas klimat- och energipolitik”** in **“EU och den globala klimatfrågan”**. Editors: Cramér, Per, Sverker Gustavsson and Lars Oxelheim. Europaperspektiv 2008.
- Cosbey, Aaron, IISD (2007), **“Trade Policy Tools and Instruments for Addressing Climate Change and Sustainable Development, A Scoping paper produced for the Trade Ministers’ Dialogue on Climate Change Issues”**, Bali, Indonesia, December 2007.
- Cosbey, Aaron, IISD (2007), **“Trade and Climate Change Linkages, A Scoping Paper produced for the Trade Ministers’ Dialogue on Climate Change Issues”**, Bali, Indonesia, December 2007.
- Cosbey, Aaron, IISD (2008), **“Border Tax Adjustment, background paper for the Trade and Climate Change seminar in Copenhagen”**, June 18-20, 2008.
- Cosbey, Aaron and Tarasofsky, Richard (2007), **“Climate Change, Competitiveness and Trade”** A Chatham House Report.
- Deal, Timothy E. (2008), **“WTO Rules and Procedures and their implication for the Kyoto Protocol”**. Discussion paper.
- De Cendra, Javier (2006), **“Can emissions trading schemes be coupled with border tax adjustments? An analysis vis-à-vis WTO Law”**, Review of European Community and International Environmental Law 15:2.
- Dröge, Susanne et.al. (2004), **“National climate change policies and WTO law: a case study of Germany’s new policies”**, World Trade Review.
- Eckersley, Robyn (2008), **“Understanding the interplay between the climate regime and the trade regime”**, Backgroundpaper, prepared for the International Workshop on Post-2012 Climate and Trade Policies in Geneva, September 8-9, 2008.
- Fischer, Carolyn and Fox, Alan K. (2007), **“Comparing policies to combat emissions leakage: border tax adjustments versus rebates”**. Discussionpaper.
- Garnaut, Ross (2008) **“The Garnaut Climate Change Review”**. Cambridge University Press.
- Genasci, Matthew (2008), **“Border Tax Adjustment and Emissions Trading: The Implications of International Trade Law for Policy Design”**, Carbon and Climate Law Review 2:1.
- Houser, T. R. Bradley, B. Childs, J. Werksman and R. Heilmayr (2008), **“Leveling the Carbon Playing Field: International Competition and US Climate Policy Design”**, Peterson Institute for International Economics and World Resources Institute.
- Howse, Robert and Eliason, Antonia (2008), **“Domestic and International Strategies to Address Climate Change: An Overview of the WTO Legal Issues”**, Cambridge University Press.
- Hufbauer, Gary Clyde and Kim, Jisun (2008), **“Reconciling GHG Limits with the Global Trading System”**.
- ICTSD (2008) **“Trade, Climate Change and Global Competitiveness– Opportunities and Challenges for Sustainable Development in China and Beyond”**. Selected Issue Briefs No.3.

- Ismer, Roland (2008), "**Carrots and sticks: unilateral trade measures in post-2012 scenarios**". Backgroundpaper, prepared for the International Workshop on Post-2012 Climate and Trade Policies in Geneva, September 8-9, 2008.
- Ismer, Roland and Neuhoff, Karsten (2004), "**Border tax adjustments: A feasible way to adress nonparticipation in emission trading**", Cambridge working papers in economics.
- Ismer, Roland and Neuhoff, Karsten (2007), "**Border tax adjustment: a feasible way to support stringent emission trading**", European Journal of Law and Economics.
- Jordan-Korte, Katrin and Stormy Mildner (2008) "**Climate protection and Border Tax Adjustment: Economic Rationale and Political Pitfalls of Current U.S. Cap-and-Trade Proposals.**" Facet Analysis No 1, June 2008.
- Kleen, Peter (2009), "**Klimatpolitik och konkurrensförmåga – hur undvika koldioxidläckage?**" Global Utmaning.
- Morris, Michael and Hill, Edwin (2007), "**Trade is the Key to Climate Change**", Energy Daily.
- National Board of Trade (2004), Lodefalk, Magnus et. al., "**Climate and trade rules – harmony or conflict?**".
- National Foreign Trade Council (2007), "**WTO – Compatibility of four categories of U.S. climate change policy**".
- OECD (2006) "**The Political Economy of Environmentally Related Taxes**".
- Pauwelyn, Joost (2007), "**U.S. federal climate policy and competitiveness concerns: The limits and options of international trade law**", Nicholas Institute for Environmental Policy Solutions.
- Potts, Jason (2008), "**The Legality of PPMs under the GATT – Challenges and Opportunities for Sustainable Trade Policy**".
- Quick, Reinhard (2008), "**Border Tax Adjustment in the Context of Emission Trading: Climate Protection or 'Naked' Protectionism?**", to be published in Global Trade and Customs Journal 2008.
- Ravallion, Martin (2001), "**Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages**" Working paper No. 2558, World Bank.
- Reinaud, Julia (2008), "**Issues behind competitiveness and carbon leakage**". IEA/SLT(2008)25.
- Shui, Bin and Robert C. Harris (2005) "**The role of CO2 embodiment in US-China trade**". Energy Policy 34 (2006) 4063-4068.
- Stern, Nicholas (2006) "**The Stern Review on the Economics of Climate Change**".
- Stiglitz, Joseph E. (2006) "**A New Agenda for Global Warming**". Economists' Voice, July 2006.
- Summary Notes: Copenhagen Seminar on Trade and Climate Change. June 18-20. Session on Border Carbon Adjustments.
- The Carbon Trust (2004) "**The European Emissions Trading Scheme: Implications for Industrial Competitiveness**".
- The Economist, "**Briefing: China India and Climate change. Melting Asia**" June 7th 2008.
- The Times of India, June 30th 2008. "**India unveils National Action Plan on Climate Change**".
- Verrill, Charles Owen (2008), "**Maximum Carbon Intensity Limitations and the Agreement on Technical Barriers to Trade**", Carbon and Climate Law Review 2:1.
- Wang, Tao and Jim Watson (2007) "**Who Owns China's Carbon Emissions?**". Tyndall Briefing Note No. 23, October 2007.
- Wiers, Jochem (2008), "**French Ideas on Climate and Trade Policies**", Carbon and Climate Law Review 2:1.
- World Bank (2000) "**Can Africa claim the 21st century?**".
- World Bank (2008) "**International Trade and Climate Change. Economic, Legal and Institutional Perspective**".
- Zhang, ZhongXiang och Baranzini, Andrea (2004), "**What do we know about carbon taxes? An inquiry into their impacts on competitiveness and distribution of income**", Energy Policy 32 (2004).



Kommerkollegium
National Board of Trade

Box 6803, S-113 86 Stockholm, Sweden
Phone +46 8 690 48 00 Fax +46 8 30 67 59
E-mail info@kommers.se www.kommers.se