



Gränsjusteringsåtgärder för koldioxidutsläpp

En analys av de handelsrelaterade
aspekterna och vägen framåt



Kommerskollegium är Sveriges myndighet för utrikeshandel, EU:s inre marknad och handelspolitik. Vår uppgift är att förbättra möjligheterna för internationell handel med utgångspunkt i öppenhet, klara spelregler och fri rörlighet på EU:s inre marknad.

Målet för vårt arbete är att bidra till en väl fungerande inre marknad, en extern handelspolitik i EU som bygger på frihandel samt ett öppet och starkt multilateralt handelssystem.

Vi förser regeringen med beslutsunderlag, utredningar och yttranden samt deltar i internationella möten och förhandlingar.

Kommerskollegiums Solvitcenter hjälper företag och privatpersoner som stöter på problem med den fria rörligheten.

Vi är också värd för flera nätverk med näringslivsorganisationer och myndigheter som syftar till att utveckla förutsättningarna för handeln.

I vår roll som handelsmyndighet ingår dessutom att ge stöd till utvecklingsländer genom handelsrelaterat utvecklingssamarbete. Det sker bland annat genom kontaktpunkten Open Trade Gate Sweden som bistår exportörer från utvecklingsländer i deras handel med Sverige och EU.

Med våra utredningar och rapporter vill vi öka kunskapen om handelns betydelse för samhällsekonomin och för en global hållbar utveckling.

www.kommers.se

Gränsjusteringsåtgärder för koldioxidutsläpp – En analys av de handelsrelaterade aspekterna och vägen framåt

Sammanfattning

Europeiska kommissionens ordförande har i sina uppdragsbrev till tre kommissionärer gett dessa i uppdrag att framarbete en mekanism för *Border Carbon Adjustment* (i denna utredning benämnt gränsjusteringsåtgärd för koldioxidutsläpp, BCA) för att de koldioxidutsläpp som har skett i produktionen av importerade varor ska prissättas. Kommissionen har i presentationen av den *europiska gröna given* också aviserat att man tänker lägga fram ett sådant förslag under 2021.

I och med att Parisavtalet baseras på att varje land själv får bestämma nivån på sina klimatambitioner, kan kostnader förknippade med utsläppsminskningar för företag och länder skilja sig kraftigt åt. EU kan särskilt påverkas av detta eftersom man har bland de mest klimatambitiösa målen i världen. BCA beskrivs därför av kommissionen som en nyckel för att undvika koldioxidläckage och för att säkerställa att EU:s företag kan konkurrera på rättvisa villkor. Kommissionens ordförande har tydligt signalerat att BCA ska utformas så att det är fullt förenligt med regelverken i WTO.

Grundprincipen för BCA är enkel, nämligen att importerade varor får betala samma kostnad för koldioxidutsläpp som inhemska producenter. En av fördelarna med BCA är att det skapar ett ökat handlingsutrymme för EU att införa effektivare prissättning av koldioxidutsläpp, till exempel genom utfasning av den fria tilldelningen av utsläppsrätter och subventioner till fossilt bränsle för de sektorer som omfattas, utan att riskera koldioxidläckage.

En annan fördel är att koldioxidutsläpp i tredje land prissätts i den mån varorna hamnar i EU, vilket kan skapa incitament för aktörer i tredje land att minska sina utsläpp. En tredje fördel är att koldioxidpriset leder till en höjning av priset på varor som släppt ut mycket koldioxid, vilket minskar konsumtionen av dessa. Detta kan sammantaget bidra till förbättrade förutsättningar att på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt uppnå EU:s och Sveriges egna klimatmål samt möjliggöra att EU och Sverige gör sin del för att de övergripande målen i Parisavtalet ska kunna uppnås.

En nackdel med BCA är att andra länder kan uppfatta instrumentet som en protektionistisk åtgärd, vilket i ett värsta scenario kan leda till handelskonflikter. En annan nackdel är att ett införande av BCA kan leda till ökad administrativ börda för företag som vill exportera till EU. Instrumentet kan också få ett antal konsekvenser för förutsättningarna för EU:s internationella handel. Aktörer som producerar varorna som omfattas av BCA kan potentiellt få stärkt konkurrenskraft på den inre marknaden medan de nedströms aktörer som använder dessa produkter kan få försämrade konkurrenskraft, både på inre marknaden och på exportmarknader. De totala handelseffekterna beror också på huruvida exportrabatter inkluderas eller inte. Exakt vilka effekter ett BCA kan få på handelsmönstren måste utredas vidare.

Sammanlagt kan det dock sägas att ett väl designat BCA ofta enligt ekonomisk teori och ekonomiska modeller ses som det mest effektiva unilaterala verktyget för att hantera koldioxidläckage. Det är däremot svårt att bedöma om BCA i praktiken skulle vara ett mer effektivt verktyg än dagens system med fri tilldelning av utsläppsrätter eller andra möjliga lösningar för att förhindra koldioxidläckage, eftersom detta beror på hur väl instrumentet utformas. Syftet med denna utredning har inte heller varit att göra just denna bedömning.

Från ett WTO-rättsligt perspektiv bedömer kollegiet att det är fullt möjligt att utforma en BCA förenligt med WTO-regelverket, men förenligheten beror på hur åtgärden utformas i detalj. Det finns huvudsakligen tre rättsliga alternativ för utformningen av BCA: en tull, en skatt eller intern reglering. Att se BCA som en intern reglering vore det mest naturliga alternativet, eftersom ett krav på ett deltagande i EU ETS som bygger på att importörer ska köpa utsläppsrätter mest liknar en intern reglering. Vilket WTO-regelverk som tillämpas har främst betydelse för möjligheten att inkludera eventuella exportrabatter.

Med hänsyn till risken att handelspartners kan tolka införandet av BCA som en protektionistisk åtgärd, som skulle kunna leda till motåtgärder och tvister, vore det önskvärt om BCA till så stor del som möjligt

utformades i enlighet med de materiella reglerna i Gatt. Ett BCA som är utformat för att effektivt minska koldioxidutsläpp innebär dock att avsteg från de grundläggande icke-diskrimineringsprinciperna troligtvis ändå skulle behövas. Förutsatt att dessa avsteg tydligt kan motiveras utifrån ett klimatsyfte, och även i övrigt utformas i enlighet med kraven som följer av undantagsbestämmelsen för miljö i artikel XX(g) i Gatt, bedömer kollegiet att det är fullt möjligt att utforma en BCA som är förenligt med WTO-regelverket.

Sammantaget har denna utredning alltså visat att man kan införa ett BCA som är förenligt med WTO-regelverket, som skapar incitament för utsläppsminskningar och samtidigt inte skapar för stora transaktionskostnader för handeln. Med det sagt ska det dock tilläggas att det finns mängder av praktiska, ekonomiska, juridiska och politiska utmaningar med att införa ett sådant system. Kommerskollegium har gått igenom dessa och kommit fram till ett antal rekommendationer för att skapa ett BCA som med stor sannolikhet är WTO-förenligt, som är praktiskt genomförbart och som ger störst effekt på utsläppsminskning och lägst handelspåverkan.

Rekommendationer:

Syfte med BCA ska vara att förhindra koldioxidläckage

Huvudsyftet med BCA bör vara att styrmedlet ska bidra till minskade utsläpp av växthusgaser genom att förhindra koldioxidläckage. Att endast utgå från detta syfte är en förutsättning för möjligheterna att BCA ska kunna motiveras genom undantagen i WTO-regelverket.

Urvalet av varor bör hållas smalt

Urvalet av varor som omfattas av BCA bör, åtminstone i ett inledande skede, hållas smalt och fokuseras på de varor som har störst risk för koldioxidläckage, samt har enkla värdekedjor. Några av de varor som passar in på dessa kriterier är stål, aluminium och cement. Effekter på aktörer längre ner i värdekedjan bör även vägas in för att undvika koldioxidläckage i detta led. Exakt vilka varor som bör omfattas för att få störst effekt på utsläppen, som är tekniskt genomförbart samt inte skapar läckage nedströms, bör utredas vidare.

Fokus bör ligga på utvalda varor oavsett ursprung

BCA bör riktas mot de utvalda varorna oavsett ursprung och inte göra skillnad mellan länder baserat på deras klimatambitioner. Minst utvecklade länder bör dock uteslutas.

Utsläpp från både produktionsprocessen och energianvändning bör inkluderas

BCA bör omfatta både direkta utsläpp från produktionsprocessen (*scope 1*) och om det är praktiskt möjligt även indirekta utsläpp från energianvändning, till exempel el (*scope 2*). Denna rekommendation håller givet att de varor som väljs ut innefattar varor som har stora utsläpp i båda dessa scopes.

Ett riktvärde över de utvalda varornas snittutsläpp bör tas fram

Ett riktvärde för utsläpp per viktenhet av de berörda varorna bör tas fram för de utsläpp som sker vid produktionen av de varor som omfattas av BCA. Om så är möjligt bör enhetliga riktvärden sättas för utsläpp från produktionsprocessen medan varierande värden tas fram för indirekta utsläpp från energianvändning. Detta skapar förutsättningar för att enkelt kunna beräkna de totala utsläppen av importen. För att EU-producenter och importörer ska ha samma förutsättningar ska eventuell fri tilldelning av utsläppsrätter som EU-producenter fått räknas bort från de importerade varornas bedömda utsläpp. Även eventuella subventioner för att täcka ökade kostnader för energianvändningen bör tas bort.

Valet av riktvärden påverkar effekten av BCA. Ett relativt högt riktvärde, såsom globala genomsnittsutsläpp för en vara, skulle leda till större utsläppsminskningar än ett lägre värde som till exempel baseras på EU:s genomsnittsutsläpp. Det första skulle behöva motiveras genom undantagsbestämmelserna medan det senare skulle vara mer förenligt med principerna om nationell behandling. Valet av riktvärde blir en avvägning av vilket intresse som ska väga tyngst, och får stor effekt för resultatet av BCA.

Det ska finnas möjlighet att visa om utsläppen är lägre än riktvärdet

EU bör tillåta att importörer får visa om utsläppen som de importerade varorna orsakat är lägre än det uppsatta riktvärdet. Beräkningsmetoden för att mäta utsläppen bör vara i linje med beräkningsmetoden i EU ETS, men tillåta viss flexibilitet för att använda internationella standarder för att hålla administrativa kostnader nere.

Priset per utsläppsenhet ska vara samma

Importerade varor bör betala samma pris per ton för de koldioxidutsläpp som skett i produktionen som producenter inom EU fått betala. Utformningen av systemet bör i så stor grad som möjligt efterlikna de förutsättningar som gäller för inhemska producenter. Vid en modell som baseras på att importörer ska köpa särskilda utsläppsrätter för importörer

bör dessa precis som inhemska producenter ha möjlighet att lämna in sådana på årsbasis.

Det ska vara möjligt att visa om koldioxidavgifter redan betalats

Importörer bör ges möjlighet att visa om varorna redan omfattats av kostnader för koldioxidutsläpp i produktionslandet och få göra avdrag för detta. Även om mycket av praktiska skäl talar för att avdragsmöjligheterna primärt bör inrikta sig på regleringar som leder till explicita priser, som till exempel koldioxidskatter och krav på köp av utsläppsrätter, kan det vara avgörande för bedömningen av förenlighet med undantagen i Gatt att importörer har getts möjlighet till avdrag för andra typer av klimatregleringar. Hur detta ska utformas är en viktig fråga som måste utredas vidare.

Den fria tilldelningen bör fasas ut

EU bör fasa ut den fria tilldelningen av utsläppsrätter när BCA introduceras. Detta bör göras över en tidsperiod som är tillräcklig för att industrin ska hinna anpassa sig till de nya förutsättningarna. De avdrag som sker för fri tilldelning vid beräkning av importerade varors utsläpp bör minska i takt med att den fria tilldelningen fasas ut. Detta krävs för att säkerställa konkurrensmässig neutralitet och för att systemet ska vara WTO-förenligt.

Eventuella exportrabatter måste utredas vidare

Kommerskollegium har inte tagit ställning till om avdrag vid export *får* eller *bör* införas i samband med att BCA introduceras. Stora juridiska oklarheter råder kring möjligheterna att införa dessa. Möjligheten beror främst på om reglerna om gränsskattejustering kan tillämpas eller inte på BCA. Samtidigt skulle ett inkluderande av exportrabatter även kunna riskera att underminera ett rättfärdigande av kanske inte hela, men i vart fall delar av BCA enligt artikel XX i Gatt. Även om exportrabatter skulle kunna vara motiverat ur ett handels- och konkurrensperspektiv, är klimateffekterna av att inkludera detta oklara. Det krävs därför djupare konsekvensanalyser kring om ett exportavdrag får eller bör inkluderas eller om BCA endast ska fokusera på importen. En sådan analys bör inkludera hur de globala klimatgasutsläppen samt konkurrenskraften för exportföretag påverkas vid de olika alternativen.

Intäkter bör användas till att minska administrativ börda och till klimatåtgärder

Intäkter från BCA bör användas för att finansiera utvecklingen och förvaltningen av systemet. För att underlätta tillämpningen av

undantagsbestämmelserna i Gatt kan intäkter också användas för att bidra med tekniskt stöd för företag, särskilt i utvecklingsländer, som vill mäta, rapportera och verifiera sina utsläpp. För att vara tydliga med att BCA har ett tydligt miljösyfte skulle intäkterna också kunna användas till internationella klimatåtgärder (till exempel till Green Climate Fund).

BCA måste utformas så att administrativ börda vid import minimeras

EU bör säkerställa att BCA genomförs utan att skapa onödigt krångel vid import av varor. Systemet bör vara digitalt och bygga på automatiska beräkningar som är förutsebara och transparenta. EU:s tullmyndigheter och myndigheter ansvariga för ETS bör involveras i utformningen för att säkerställa att systemet kan utformas utan att skapa onödiga transaktionskostnader.

Ett införande av BCA måste ske genom transparent process

Ett införande av BCA kan av handelspartners tolkas som en protektionistisk åtgärd. För att minska riskerna för konflikter bör ett införande av BCA föregås av en transparent process inom WTO vid införandet och vid eventuella förändringar av systemet. Handelspartners bör ges möjlighet att kommentera på utformningen, mätmetoder och riktvärden. En sådan process kan bidra till att utformningen av BCA blir mindre handelsbegränsande, bidra till en mer fördelaktig bedömning under artikel XX i Gatt och även motverka eventuella handelskonflikter.

Innehåll

1	Om uppdraget	11
1.1	Uppdraget	11
1.2	Metod.....	11
2	Introduktion	12
3	Klimatpolitisk bakgrund.....	14
3.1	Parisavtalet.....	14
3.2	EU:s klimatmål och viktigaste styrmedel	16
3.2.1	EU:s mål	16
3.2.2	Industrins utsläpp	16
3.2.3	EU:s medel	18
3.3	Så här fungerar EU:s system för handel med utsläppsrätter (ETS) 19	
3.4	Koldioxidläckage.....	21
3.4.1	Hur mycket koldioxidläckage sker?	22
3.4.2	Lösningar för att undvika koldioxidläckage- undantag och fri tilldelning av utsläppsrätter	23
4	Om gränsjusteringsåtgärder för koldioxidutsläpp	27
4.1	Vad är målet med en BCA?	27
4.2	Vad en BCA skulle betyda i praktiken	27
4.3	För- och nackdelar med BCA	28
4.4	Föreslagna modeller.....	29
4.4.1	The FAIR proposal (2007)	29
4.4.2	The Carbon Inclusion Mechanism (2009).....	30
4.4.3	BCA för cementsektorn (2016)	31
4.4.4	Franskt förslag (oktober 2019)	32
4.4.5	Summering av förslagen.....	34
5	BCA:s förenlighet med WTO-regelverket	37
5.1	Introduktion	37
5.2	BCA som tull, skatt, eller intern reglering?	38
5.2.1	Alternativ 1: En tull eller annan avgift som utgår på eller i samband med import (artikel II:1(b) i Gatt)	38

5.2.2	Alternativ 2: En intern skatt eller annan avgift (artikel II:2(a) första meningen, och artikel III:2, första meningen, i Gatt).	40
5.2.3	Alternativ 3: En intern lag, reglering eller bestämmelse (artikel III:4 i Gatt)	44
5.3	WTO:s icke-diskrimineringsprinciper som gäller för tullar, skatter och interna regler	46
5.3.1	Inledning	46
5.3.2	Principen om nationell behandling (NT) för interna skatter och interna regleringar	46
5.3.3	MGN-principen	48
5.3.4	Artikel X:3 i Gatt	49
5.4	Likabehandling av varor av samma slag	50
5.4.1	Inledning (artikel III:2, första meningen, i Gatt)	50
5.4.2	Bedömningskriterier	50
5.4.3	Bedömning "varor av samma slag" för varor som omfattas av BCA 52	
5.5	Rättfärdigande genom tillämpning av de allmänna undantagen (artikel XX i Gatt)	53
5.5.1	Åtgärder som är nödvändiga för att skydda människors, djurs eller växters liv eller hälsa (artikel XX(b) i Gatt)	55
5.5.2	Åtgärder som är relaterade till bevarandet av uttömliga naturtillgångar (artikel XX(g) i Gatt)	57
5.5.3	Kraven i den inledande paragrafen (chapeau)	59
5.6	Alternativa juridiska vägar framåt	61
5.6.1	Säkerhetsundantaget (artikel XXI(b) i Gatt)	61
5.6.2	Undantag (eng. waiver) (artikel IX:3 i WTO-avtalet)	62
5.7	Juridiska slutsatser	62
6	Utformning och avvägningar för ett effektivt BCA	65
6.1	Syftet med BCA	65
6.1.1	Rekommendation	65
6.2	Fokus på sektorer eller länder?	65
6.2.1	Rekommendation	66
6.3	Vilka varor/sektorer ska inkluderas i systemet?	66
6.3.1	Första urvalet	67
6.3.2	Andra urvalet	68

6.3.3	Värdekedjeperspektivet	69
6.3.4	Rekommendation.....	69
6.4	Hur mäta utsläppen från produktionen i tredje land?	69
6.4.1	Den idealiska metoden	70
6.4.2	Realistiska metoder	71
6.4.3	Rekommendation.....	74
6.5	Avskaffa eller fasa ut fri tilldelning?	75
6.5.1	Rekommendation.....	75
6.6	Vilket pris?.....	75
6.6.1	Köpa från ETS.....	76
6.6.2	Skapa en parallellmarknad för ETS.....	76
6.6.3	Avdrag för redan betalade klimatpolitiska kostnader.....	77
6.6.4	Rekommendation.....	79
6.7	Formel för koldioxidkostnad för importerade varor	80
6.8	Avdrag vid export?	81
6.8.1	Rekommendation.....	82
6.9	Vad göra av intäkter?.....	82
6.10	Handelsprocedurer	83
6.11	EU-rättslig grund.....	83
7	Handelsstatistik för berörda sektorer.....	85
7.1	Importandelar.....	85
7.2	Exportens andel av totala produktionen	87
7.3	Vilka länder importeras varorna från?	88
8	Potentiella effekter på handel vid införande av BCA.....	89
8.1	Pris- och konkurrens effekter på den inre marknaden för berörda produkter	90
8.2	Effekter för producenter med olika utsläppsintensiteter i tredje land	91
8.3	Effekter på producenter nedströms.....	91
8.4	Effekter på export	92
8.5	Sammanfattning.....	93
9	Processuella frågor	94
9.1	Transparens kopplat till WTO	94

10	Slutsatser och rekommendationer	95
10.1	Rekommendationer för utformning	97
10.2	Behov av fortsatt analys.....	100
11	Referenser.....	102

1 Om uppdraget

1.1 Uppdraget

Utrikesdepartementet har 19 september 2019 inkommit till Kommerskollegium med en begäran om underlag om att analysera handelsrelaterade aspekter av gränsjusteringsåtgärder för koldioxidutsläpp (BCA). I ljuset av att ett införande av BCA kan komma att aktualiseras ska denna studie ge en uppdaterad lägesanalys kring ett antal aspekter på BCA.

Underlaget innefattar bland annat en bedömning och analys av.

- Vilka former av border carbon adjustments som i dagsläget framförallt förekommer i diskussioner eller som förslag inom EU.
- Föreslagna BCA-modellers förenlighet med WTO-regelverket
- Hur förslagen potentiellt kan påverka förutsättningarna för EU:s internationella handel (inklusive länder där EU har ingått frihandelsavtal)
- Möjliga klimatpositiva effekter av införandet av BCA och vilken typ av BCA-åtgärder som skulle kunna bidra till störst utsläppsminskning och lägst handelspåverkan

1.2 Metod

Analysen har baserats på litteraturstudier, där forskningsartiklar, vetenskapliga rapporter och annan relevant litteratur analyserats. En av utgångspunkterna har varit kollegiets tidigare analyser som publicerades under 2009 och 2010 som fokuserade på WTO-rättsliga och ekonomiska aspekter samt analyserade BCA ur ett handelsprocedursperspektiv. Utöver detta har egen juridisk och ekonomisk analys genomförts. I uppdraget har kollegiet också valt att samråda med Naturvårdsverket, samt med ett antal experter inom ämnena internationell handel, klimatstyrmedel samt WTO-rätt.¹

¹ Kommerskollegium vill rikta ett tack till ett antal experter som bidragit med kunskap kring olika ämnen i detta arbete, däribland Michael Mehling, Åsa Löfgren, Karsten Neuhoff, Susanne Droege, Aaron Cosbey, Milan Elkerbout, Johan Rootzén, Runar Brännlund, Markus Wråke och Joost Pauwelyn. Dessa har dock inget ansvar för innehållet i rapporten.

2 Introduktion

Klimatförändringarna är en av vår tids största och svåraste utmaningar, kanske den allra största och svåraste. Vetenskapliga rapporter visar tydligt de stora negativa konsekvenser som ett förändrat klimat kan medföra för mänskligheten. FN:s internationella klimatpanel publicerade 2018 en rapport som beskrivits som den sista varningen för länder att agera. I rapporten framgår bland annat att världens utsläpp måste nå netto noll senast 2050 för att uppnå målen Parisavtalets 1,5-gradersmål.²

Den 28 november 2019 röstade EU-parlamentet för att utlysa ”klimatnödläge”.³ Detta har ingen praktisk betydelse i sig men skedde bara några dagar innan den nya EU-kommissionen, under ledning av Ursula von der Leyen, tillträdde 1 december. Von der Leyens kommission har satt klimatfrågorna högst på sin agenda. I programförklaringen för mandatperioden står klimatet som första punkt (en europeisk grön giv). Frågan om kopplingen mellan internationell handel och klimat finns redan på sida 1:

*För att komplettera detta arbete och se till att våra företag kan konkurrera på lika villkor kommer jag att införa en **gränsskatt för koldioxid** för att undvika koldioxidläckage. Denna bör vara fullt förenlig med Världshandelsorganisationens regler. Den kommer inledningsvis att omfatta ett antal utvalda sektorer och gradvis utvidgas.⁴*

Därefter har von der Leyen i sina uppdragsbeskrivningar till flera av kommissionärerna⁵ slagit fast att detta är ett uppdrag de har att ta itu med direkt. I och med tillkännagivandet av den europeiska gröna given presenterades också att ett förslag på gränjusteringsåtgärder för koldioxidutsläpp kommer att presenteras 2021. Kommissionen har alltså

² Ibid.

³ <https://www.europaportalen.se/2019/11/eu-parlamentet-utropar-klimatnodlage>

⁴ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf.

⁵ Kommissionens ordförande Von der Leyen har i missionsbrevet till kommissionären för ekonomi gett denne i uppdrag att leda arbetet med att framarbete ett förslag till en border carbon tax, i nära samarbete med kommissionärerna för en ny grön giv och kommissionären för handel. Mission letter till Gentiloni:

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-paolo-gentiloni_en.pdf Mission letter till Timmermans:

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-frans-timmermans-2019_en.pdf och mission letter till Hogan:

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-phil-hogan-2019_en.pdf.

utfäst sig att införa någon form av avgift på vissa importerade produkter, baserat på deras klimatpåverkan.

Syftet med denna utredning är, förutom att försöka besvara frågorna från Utrikesdepartementet, att redogöra för flera av de mest centrala frågorna relaterade till att införa en gränjusteringsåtgärd. Varför anses en sådan åtgärd behövas? Vilka viktiga avvägningar finns i utformningen av ett sådant system och vilka effekter kan olika val av utformningen ha för EU:s handel, för WTO-kompatibiliteten och för utsläppen av koldioxid?⁶

För att BCA ska kunna förstås krävs en del bakgrundskunskap, både gällande klimatpolitik och de relevanta WTO-regelverken. Utan den kan diskussionen lätt bli onyanserad och BCA avvisas som en handelshindrande åtgärd trots syftet att bidra till minskade utsläpp.

Därför har rapporten byggts upp som ett antal delar som kan läsas i sin helhet, eller bara valda delar, beroende på grad av förkunskap och intresse. Resterande del av rapporten är uppbyggd såhär: Kapitel tre ger en överblick över den klimatpolitiska bakgrunden och kapitel fyra ger grundläggande information om BCA samt presenterar de konkreta förslag som presenterats på EU-nivå. Kapitel 5 analyserar de för utformningen av BCA relevanta delarna i WTO-regelverket. Kapitel 6 diskuterar möjliga utformningar av BCA och ger rekommendationer kring hur ett effektivt BCA kan utformas. Kapitel 7 och 8 beskriver potentiella handelseffekter. Kapitel 9 ger en vägledning kring viktiga aspekter kopplat till processen med att införa BCA. Slutligen avslutas rapporten med slutsatser och rekommendationer i kapitel 10.

⁶ Vi kommer genomgående i rapporten att använda begreppet koldioxid, men detta ska tolkas bredare och kan inkludera alla relevanta växthusgaser.

3 Klimatpolitisk bakgrund

Gränsjusteringsåtgärder för koldioxidutsläpp (på engelska oftast benämnt *Border Carbon Adjustment, BCA*) har diskuterats under mer än ett decennium, och ett flertal såväl forskningsrapporter⁷ som mer eller mindre konkreta förslag⁸ har presenterats utan att resultera i att ett sådant instrument införts.

Kommerskollegium publicerade 2009 en rapport om juridiska och ekonomiska aspekter kopplat till införande av BCA⁹, och 2010 en rapport som analyserade BCA från ett handelsprocedursperspektiv.¹⁰

Slutsatserna från många av dessa analyser har varit att ett införande av BCA är komplicerat, men att det kan vara möjligt att införa ett system som skapar incitament för minskade utsläpp, som inte är för administrativt tungt och som dessutom är WTO-förenligt.

3.1 Parisavtalet

Parisavtalet är det övergripande globala avtal som förhandlats fram för att motverka allt för stora klimatförändringar. Avtalets yttersta mål är att hålla uppvärmningen långt under 2 grader och att ansträngningar ska göras för att hålla ökningen under 1,5 grader jämfört med förindustriell nivå.¹¹ Det ska sättas i relation till att vi fram tills idag har överstigit en grads uppvärmning och att uppvärmningen ökar med cirka 0,2 grader per decennium.¹²

Att världens alla länder¹³ undertecknat Parisavtalet visar på en stor global enighet om att försöka nå dessa mål.¹⁴ Däremot innehåller inte Parisavtalet några bestämda åtaganden om hur mycket varje enskilt land ska minska sina utsläpp. Istället får varje land självt bestämma hur mycket man ska minska utsläppen genom att lämna in så kallade

⁷ Några av de mest centrala forskningsrapporterna är bland annat Mehling et al 2019 samt Cosbey et al 2019.

⁸ Se avsnitt 4.4.

⁹ https://www.kommers.se/Documents/In_English/Publications/PDF/Climate-Measures-and-Trade.pdf.

¹⁰ <https://www.kommers.se/Documents/dokumentarkiv/publikationer/2010/skriftserien/rapport-2010-5-practical-aspects-of-border-carbon-adjustment-measures.pdf>.

¹¹ <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/109r01.pdf>.

¹² IPCC, 2018.

¹³ Vatikanen är inte en del av Parisavtalet. 10 länder har inte ännu ratificerat avtalet. Däribland finns två stora utsläppsländer, Turkiet och Iran.

¹⁴ USA har aviserat att man tänker lämna avtalet, vilket när eller om så sker innebär att alla världens länder utom USA är del av avtalet.

nationellt fastställda bidrag¹⁵. Dessa börjar gälla från år 2020. Alla som skrivit på avtalet ska också uppdatera sina åtaganden vart femte år, och åtagandena ska vara mer ambitiösa vid varje uppdatering. Parterna ska också lämna in långsiktiga planer som visar hur man tänker sig minska utsläppen för att vara i linje med de övergripande målen i avtalet. Parisavtalet innehåller i sig inga sanktionsmekanismer, utan baseras på frivilligt deltagande.¹⁶

Hittills har de nationellt fastställda bidragen endast resulterat i att 20 procent av länderna har lämnat in åtaganden som bedöms vara tillräckliga för att uppnå målen i avtalet.¹⁷ Om alla länder endast uppfyllde de åtaganden man hittills gjort i Parisavtalet, och inte ökade ambitionerna, skulle detta resultera i mellan 3,2 och 3,5 graders uppvärmning.¹⁸

För att sätta detta i en kontext så visade FN:s miljöprogram (Unep) i en ny rapport att de globala utsläppen måste minska med 55 procent till 2030 jämfört med 2018 års nivå för att världen ska uppnå 1,5-gradersmålet till lägsta kostnad. Samtidigt har de globala utsläppen ökat med cirka 1,5 procent per år under det senaste decenniet. De globala utsläppen från energianvändning och från industrin ökade än mer, med 2 procent under 2018.¹⁹

Ambitionsnivåerna länder emellan skiljer sig alltså kraftigt åt, och därmed kommer även de kostnader som näringslivet och andra ekonomiska aktörer får bära för denna omställning skilja sig mellan olika länder och därmed mellan handelspartners. Utöver de varierande ambitionsnivåerna så har USA officiellt begärt utträde ur Parisavtalet vilket skapar osäkerhet kring landets ambitioner på klimatområdet.

Att det finns vissa skillnader mellan länders ambitionsnivåer är i sig inget konstigt, och det finns till och med inskrivet i klimatkonventionen (UNFCCC) att olika länder ska ta olika ansvar beroende på förutsättningar.²⁰ Om skillnaden i ambitioner för utsläppsminskningar däremot blir för stora finns risk att *koldioxidläckage* uppstår, vilket kan minska eller helt radera effekterna av ett lands ansträngningar att minska utsläppen. Problematiken med koldioxidläckage beskrivs mer detaljerat i avsnitt 3.4.

¹⁵ Nationally determined contributions.

¹⁶ <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/109r01.pdf>.

¹⁷ Watson et al. 2019.

¹⁸ Climate Action Tracker.

¹⁹ Unep 2019.

²⁰ Detta specificeras genom principen om gemensamt men olika ansvar (Common but differentiated responsibilities).

3.2 EU:s klimatmål och viktigaste styrmedel

3.2.1 EU:s mål

Inom ramen för Parisavtalet har EU beslutade mål om att minska sina klimatgasutsläpp med 40 procent till 2030 jämfört med 1990 års nivå. EU arbetar också med en långsiktig strategi och ett långsiktigt mål om att bli helt klimatneutralt till 2050. I uppdragsbeskrivningen till kommissionär Timmermans, ansvarig för *den europeiska gröna given*, finns instruktioner om att EU ska öka sin ambition från dagens 40 procent till utsläppsminskningar om 55 procent till 2030.²¹ Den långsiktiga strategin ska under första kvartalet 2020 lämnas in till UNFCCC som en del i EU:s långsiktiga plan för att uppnå målen i Parisavtalet.

Sveriges bidrag till Parisavtalet sker genom EU:s samlade nationellt fastställda bidrag. Sverige har också nationellt beslutat om ett eget klimatmål om att uppnå nettonollutsläpp av klimatgaser senast 2045, vilket är fem år tidigare än det mål som diskuteras inom EU.²²

3.2.2 Industrins utsläpp

Eftersom industrin är konkurrensutsatt är det den sektor som är mest relevant för BCA. Inom EU har utsläppen fram till 2018 minskat med 23 procent jämfört med 1990.²³ Inom EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS), som reglerar cirka 45 procent av utsläppen inom EU, har utsläppen minskat med 26 procent till 2017 jämfört med 2005, då systemet infördes.²⁴

Utsläppsminskningarna som genomförts inom ETS har framför allt skett inom elproduktionen, där stenkols- och brunkolsanvändningen minskat och förnybara energikällor ökat kraftigt.²⁵ För industriell verksamhet är bilden annorlunda. Industrin har under det senaste decenniet stått för cirka 25 procent av EU:s samlade utsläpp om dess energianvändning räknas in. Även om de totala utsläppen inom industrin minskat sedan 1990 har utsläppsnivåerna legat relativt stabilt det senaste decenniet²⁶, vilket kan ses i figur 1. Om industrins energianvändning inte räknas in, har industrins utsläpp endast minskat med 1 procent sedan 2012.²⁷

²¹ Mission letter to Frans Timmermans. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-frans-timmermans-2019_en.pdf.

²² <https://www.regeringen.se/artiklar/2017/06/det-klimatpolitiska-ramverket/>

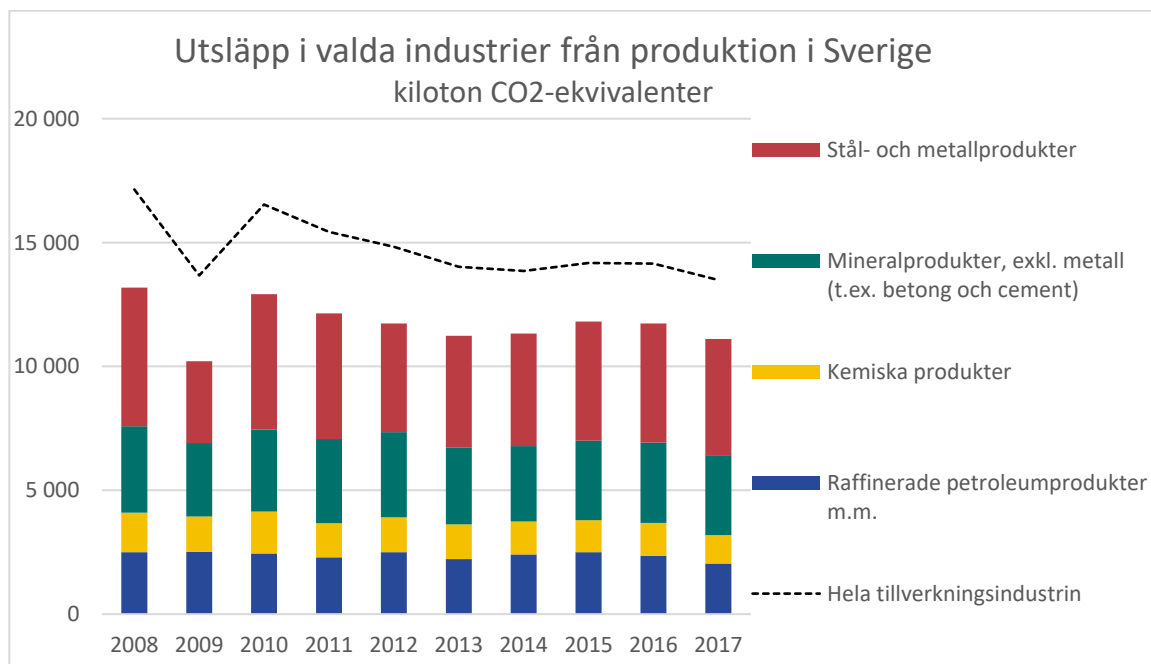
²³ https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress_en.

²⁴ EEA (2018).

²⁵ Naturvårdsverket 2018.

²⁶ Åhman & Nilsson (2015).

²⁷ Sandbag (2019).



Figur 1. Industrins utsläpp, baserat på NACE och inkluderar därmed utsläpp från energiförbränning (Eurostat AEA).

Den streckade linjen visar hela tillverkningsindustrins utsläpp från 2008 till 2017. I grafen visas också utsläppen från de sektorer som är mest aktuella att inkludera i ett BCA.²⁸ I statistiken som visas ingår både processutsläpp samt indirekta utsläpp från energianvändning såsom el. Dessa sektorer motsvarar ca 80 procent av industrins utsläpp och ca 20 procent av de totala utsläppen i EU.²⁹

Förutsättningarna för utsläppsminskningar är olika för olika sektorer. De tekniska förutsättningarna att minska utsläpp inom energiproduktion och transport är bättre än de tekniska möjligheterna för utsläppsminskningar inom industrin.³⁰ Detta gäller särskilt för basmaterialsindustrin där processutsläpp står för en stor del av utsläppen, och dessa har inte minskat i särskilt stor omfattning.³¹ En anledning till svårigheterna att ytterligare minska industrins utsläpp är att minskningarna hittills främst skett genom ökad energieffektivitet och bränsleskiften. När dessa möjligheter är utnyttjade är fortsatta utsläppsminskningar svårare att åstadkomma. Fortsatta utsläppsminskningar i dessa sektorer kräver troligtvis omfattande innovationer och teknikskiften.³²

²⁸ I dessa sektorer ingår ca 85 olika undergrupper av varor. Alla dessa skulle troligtvis inte ingå i en BCA, utan snarare ett urval av specifika varor som tillhör dessa sektorer.

²⁹ Egna beräkningar baserat på Eurostat AEA.

³⁰ Åhman & Nilsson (2015).

³¹ Ibid.

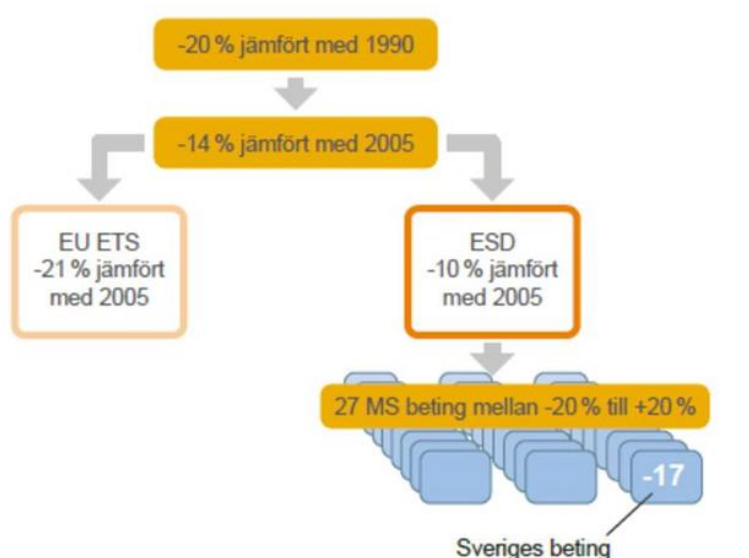
³² Bataille et al (2018).

Med nuvarande policyramverk blir det svårt för industrin att minska sina utsläpp på det sätt som kommer krävas av den för att EU ska kunna uppnå sina klimatmål.³³

3.2.3 EU:s medel

För att uppnå de satta målen använder EU ett antal styrmedel (se figur 2). De mest centrala reglerna är:

- Utsläppshandelsdirektivet som reglerar EU:s utsläppshandelssystem ETS
- Ansvarsfördelningsförordningen (ESR) som reglerar de utsläppsminskningar respektive medlemsstat ska göra i de sektorer som ligger utanför EU ETS, samt
- LULUCF-förordningen som bland annat reglerar kolupptag och utsläpp från mark.



Figur 2. Beskrivning av energi- och klimatramverket som är EU:s bidrag till Parisavtalet. Källa: Naturvårdsverket

Utöver dessa tre övergripande regelverk finns ett antal andra EU-regler som syftar till att reglera olika marknadsmisslyckanden kopplade till klimat.³⁴

EU:s utsläppshandelssystem Emission Trading System (ETS) är det enda klimatstyrmedel på EU-nivå som skapar ett explicit pris på koldioxidutsläpp idag. De andra reglerna ställer krav på utsläppsminskningar men utan att beskatta eller prissätta koldioxid explicit, även om enskilda medlemsländer kan välja att göra det. De flesta reglerna innebär dock krav på aktörer inom unionen, vilket

³³ COM/2018/773.

³⁴ Till exempel energieffektiviseringsdirektivet och förnybarhetsdirektivet.

oftast, åtminstone på kort sikt, leder till ökade kostnader för uppfyllande.³⁵ Både EU:s och Sveriges klimatmål kommer att leda till en omfattande omvandling av både den svenska och europeiska ekonomin, och de åtgärder som krävs för att uppnå dessa mål kommer att vara omfattande och kostsamma.

Eftersom EU för närvarande inte har någon gemensam koldioxidskatt, kommer ett BCA-instrument mest troligt att fokusera på att korrigera prisskillnader för koldioxidutsläpp mellan aktörer som omfattas av EU ETS med företag i samma sektorer i länder utanför unionen. De andra klimatregleringarna är inte lika relevanta ur ett BCA-perspektiv.

3.3 Så här fungerar EU:s system för handel med utsläppsrätter (ETS)

EU:s utsläppshandelssystem, som även omfattar EES-länderna³⁶, infördes 2005 och innebär att EU beslutar om ett gemensamt tak för hur mycket utsläpp som får ske för de sektorer som omfattas. Utsläppsrätter skapas sedan som motsvarar det fastställda utsläppstaket. En utsläppsrätt motsvarar rätten att släppa ut ett ton koldioxidekvivalenter³⁷.

De sektorer som omfattas är primärt (1) kraft- och värmeverk samt (2) energiintensiv industri såsom³⁸:

- * raffinaderier
- * koksverk,
- * järn- och stålindustri
- * mineralindustri (cement, kalk, glas, keramik)
- * pappers- och massaindustri
- * viss kemisk industri
- * samt kommersiellt flyg som sker inom EES.³⁹

³⁶ Vi använder genomgående EU när vi beskriver EU ETS och BCA, men det omfattar hela EES.

³⁷ För att få olika växthusgaser förutom koldioxid (t.ex. metan, dikväveoxid, flourerade gaser) jämförbara beträffande vilken effekt de har på global uppvärmning multipliceras dessa med en faktor så allt kan räknas i koldioxidekvivalenter.

³⁸ De sektorer som omfattas av systemet innefattar förbränningsanläggningar med en installerad tillförd effekt över 20MW men även mindre förbränningsanläggningar om de är anslutna till fjärrvärmenät med en total installerad tillförd effekt över 20 MW.

³⁹ EU ETS omfattar idag ca 14 000 anläggningar inom EES.

De sektorer som omfattas av ETS motsvarar cirka 45 procent av EU:s totala utsläpp av växthusgaser. Systemet har sedan införandet utvecklats i olika faser, där vi just nu befinner oss i fas tre. Fas fyra inleds 2021. Inför de nya faserna har systemet förändrats och ambitionerna höjts.⁴⁰

Huvudregeln är att företag får köpa utsläppsrätter på auktion. 57 procent av det totala antalet utsläppsrätter auktioneras. För att undvika problematik med koldioxidläckage (se vidare diskussion under avsnitt 3.4 nedan) får de sektorer som bedöms ha en hög risk för koldioxidläckage utsläppsrätter tilldelade gratis. Denna andel motsvarar 43 procent av det totala antalet utsläppsrätter.⁴¹ Bedömningen av vilka sektorer som får gratis tilldelade utsläppsrätter baseras på ett mått som innefattar hur utsläppsintensiva de är samt hur utsatta de är för internationell konkurrens.⁴²

Anläggningar får endast fri tilldelning upp till en viss mängd utsläpp. I dagsläget beräknas denna gräns utifrån den bästa tillgängliga tekniken, vilket baseras på de 10 procent mest utsläppseffektiva anläggningarna. Om man släpper ut mer än detta får man köpa utsläppsrätter för att få full täckning.

Det är fritt för aktörerna som omfattas av EU ETS att handla utsläppsrätter med varandra. En sådan handel sker på en marknadsplats och sker flera gånger i veckan. Det är inte bara aktörer som omfattas av systemet som kan köpa utsläppsrätter, utan det är öppet för alla aktörer som skapar ett konto på registret för ETS. En utsläppsrätt kan sparas så länge som en aktör vill spara den. Aktörer med ett överskott kan sälja utsläppsrätter på utsläppsmarknaden, och aktörer med ett underskott kan köpa utsläppsrätter.⁴³ Den 31 mars ska företagen uppvisa hur stora utsläpp man haft året innan, och 30 april ska motsvarande antal utsläppsrätter överlämnas till den ansvariga myndigheten i respektive medlemsstat. Myndigheten granskar sedan de rapporterade utsläppen och de inlämnade utsläppsrätterna.

För att se till att EU:s klimatmål uppnås minskas det totala antalet tillgängliga utsläppsrätter årligen för att den bestämda utsläppsminskningen till ett visst årtal ska uppnås. EU ETS har en så kallad linjär reduktionsfaktor som innebär att det totala antalet utsläppsrätter minskar med 1,74 procent per år för fas tre, som gäller för

⁴⁰ https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/revision_en.

⁴¹ COM 2016 https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/factsheet_ets_en.pdf.

⁴² De produkter/sektorer som omfattas av den fria tilldelningen för fas 3 finns här: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0746&from=EN>.

⁴³ Marcantonini et al 2017.

tidsperioden 2013-2020, och med 2,2 % per år för perioden 2021-2030. Den linjära reduktionsfaktorn gäller även för de industrier som erhåller fri tilldelning av utsläppsrätter. Detta, tillsammans med att ett beslut är taget om att endast 43 procent av det totala antalet utsläppsrätter får tilldelas gratis, kommer att leda till att det totala antalet utsläppsrätter inte kommer att räcka till för att täcka de utsläpp som sektorerna på koldioxidläckagelistan orsakar. Detta kan öka riskerna för koldioxidläckage de kommande åren, trots en bibehållen fri tilldelning.⁴⁴ Att priset på utsläppsrätter har femdubblats under de två senaste åren, från ca 5 euro till ca 25 euro kan också påverka detta.⁴⁵

En nyhet i EU ETS är att en marknadsstabilitetsreserv introducerats under 2019. Denna syftar till att hantera obalanser som uppstått på marknaden som en följd av att det bildats ett överskott av utsläppsrätter som ackumulerats det senaste decenniet. Effekten av denna är dock svår att bedöma.⁴⁶

3.4 Koldioxidläckage

De mål EU och Sverige satt upp ligger i dagsläget klart över de mål många andra stora aktörer i världsekonomin har satt upp.⁴⁷ Det har därmed uppstått ett gap i ambitioner för utsläppsminskningar. Med tanke på ambitionerna i den *europiska gröna given* kan detta gap dessutom snart komma att växa. Ett alltför stor gap kan komma att leda till koldioxidläckage om inte välutformade verktyg som hanterar detta införs.

Koldioxidläckage definieras vanligen som den ökning av koldioxidutsläpp i utländska jurisdiktioner som sker från en skärpning av klimatambitioner i en inhemsk jurisdiktion. Begreppet är mångfacetterat och läckaget kan ske genom flera olika kanaler:⁴⁸

Konkurrenskanalen, som BCA primärt inriktar sig på att hantera, innebär att produktion omlokaliseras som en följd av de kostnadsökningar klimatpolicyerna medför. När priser på produkter som producerats inom EU kan öka som en följd av klimatpolitiken, finns en risk att konsumenter och producenter substituerar inhemskt producerade produkter mot utländska billigare produkter. På kort sikt kan detta leda till att företag i EU tappar marknadsandelar. Om företag i länder med lägre klimatambitioner vinner marknadsandelar finns en risk att

⁴⁴ Zetterberg och Elkerbout, kommande.

⁴⁵ <https://sandbag.org.uk/carbon-price-viewer/>.

⁴⁶ Se Konjunkturinstitutet 2018 för en analys av effekten av marknadsstabilitetsreserven.

⁴⁷ https://ec.europa.eu/clima/news/european-union-continues-lead-global-fight-against-climate-change_en.

⁴⁸ Fischer (2015).

minskningarna i EU delvis eller helt ”kompenseras” av utsläppsökningar i andra länder.

På längre sikt kan detta också leda till att företag väljer att flytta utanför EU till jurisdiktioner med lägre krav. Om detta sker finns alltså en risk att EU:s klimatåtgärder får liten, ingen, eller till och med negativ effekt, samtidigt som ekonomin skadas.

Läckage genom *energimarknadskanalen* kan uppstå när en minskad efterfrågan på fossila bränslen i länder med höga klimatambitioner leder till lägre världsmarknadspriser. Det kan i sin tur innebära att den totala användningen av fossila bränslen ökar i länder med otillräcklig eller ingen klimatpolitik. Detta problem kan bli särskilt stort i framtiden eftersom produktionen av fossila bränslen bedöms kraftigt överstiga de nivåer av fossilt som kan konsumeras för att vara i linje med parisavtalets mål.⁴⁹

Slutligen finns *tekniköverföringskanalen*, som innebär att utsläpp i länder med otillräcklig klimatpolitik kan minska som en följd av att länder med ambitiösa åtaganden skapar nya tekniska innovationer och lösningar som sedan kan spridas till andra länder, genom handel, investeringar, bistånd och kunskapsöverföring.

Av dessa tre kanaler är det två första negativa för klimatarbetet. De leder till att en minskning av utsläpp delvis ”äts upp” av ökade utsläpp på en annan plats. Den tredje kanalen kan däremot bidra med ”omvänt” (positivt) läckage.

En BCA skulle kunna, om den utformas rätt, bidra till minskat koldioxidläckage via konkurrenskanalen och ökad tekniköverföring och på så sätt vara positiv för klimatet. BCA kan däremot inte hantera läckage genom energimarknadskanalen.

3.4.1 Hur mycket koldioxidläckage sker?

Hur mycket koldioxidläckage sker när ett land inför prissättning av koldioxid medan andra länder inte gör det? Ett antal studier har försökt estimerat hur stort läckage som kan uppstå. Vanligtvis mäts detta som den förändring av utsläpp som sker i en utländsk jurisdiktion som en andel av inhemska minskningar av utsläpp (det vill säga hur många procent av den inhemska utsläppsminskningen som ”flyttar”).

⁴⁹ SEI, IISD, ODI, Climate Analytics, CICERO, och UNEP (2019).

Sådana studier kan antingen genomföras genom ex ante-studier, som genomförs med så kallade Computable General Equilibrium (CGE)-modeller eller genom partiella jämviktsmodeller, alternativt genom ex post-estimeringar baserat på ekonometriska modeller.

Ex ante-studier har uppskattat ett koldioxidläckage för industriländer på mellan 5 procent och 30 procent om åtgärder mot läckage inte införs.⁵⁰ För energiintensiva och konkurrensutsatta sektorer har resultaten visat på betydligt högre siffror än så, med resultat mellan 8 procent ända upp till 90 procent.⁵¹

Ekonometriska (ex post) studier har bekräftat att koldioxidläckage uppstår, även om resultaten från sådana studier vanligtvis visar på lägre siffror.⁵² En anledning till att dessa studier visar på lägre resultat än till exempel CGE och partiella jämviktsmodelleringar är att de flesta länder varit medvetna om risken för läckage, och därmed har infört olika typer av undantag för de sektorer som skulle kunna bli värst drabbade.

3.4.2 Lösningar för att undvika koldioxidläckage- undantag och fri tilldelning av utsläppsrätter

Risker för koldioxidläckage kan hanteras på ett antal sätt. Ett sätt att hantera detta är att sänka kostnaderna för koldioxidutsläpp för sektorer som är mest utsatta för risk för koldioxidläckage. Hur detta sker beskrivs nedan. Andra sätt att lösa det på diskuteras kort i faktaruta 1.

För att undvika problematiken med koldioxidläckage har EU och ett antal andra länder som infört olika typer av prissättning av koldioxidutsläpp⁵³ primärt valt att sänka kostnaderna för koldioxidutsläpp för den industri som har störst risk för koldioxidläckage.⁵⁴ Detta har genomförts genom olika typer av undantag och genom fri tilldelning av utsläppsrätter.

EU:s fria tilldelning är baserat på tanken att de länder med högst klimatambitioner på olika sätt måste reducera kostnaden för koldioxidutsläpp för de industrier som har hög risk för koldioxidläckage. Detta alternativ medför ett antal konsekvenser.

Att dela ut utsläppsrätter gratis skapar i teorin ett lika effektivt utsläppshandelssystem som om utsläppsrätter auktioneras ut. En fri tilldelning bibehåller incitament för producenter att minska sina utsläpp

⁵⁰ Böhringer, Balestreri och Rutherford, 2012.

⁵¹ Se litteraturgenomgång i Cosby et al 2019 och Mehling et al 2019.

⁵² Se till exempel Garsous & Kozluk (2017).

⁵³ Vi kommer genomgående i rapporten att använda termen koldioxidutsläpp, även om andra typer av växthusgaser även kan tolkas in i detta.

⁵⁴ Fischer 2015.

eftersom utsläppsrätterna kan ses som en möjlig inkomstkälla. Detta eftersom företag kan minska sina utsläpp och sälja utsläppsrätterna istället för att använda dem. Företag har således incitament att minska sina utsläpp så länge som kostnaden för utsläppsminskningen är lägre än priset på utsläppsrätterna.⁵⁵

Det finns dock en hel del problem i praktiken med gratis utsläppsrätter för att hantera koldioxidläckage. Företag vars produkter konkurrerar på världsmarknaden har svårt att internalisera (föra över) eventuella kostnader för koldioxid eller utsläppsminskningar i priset som möter slutkonsumenten, utan att företagen tappar marknadsandelar. Därför kan det sägas att prissignalen för koldioxidutsläpp försvagas och att priset på produkter som möter konsumenter (individer eller företag) inte återspeglar den faktiska kostnaden för koldioxidutsläpp. Aktörer som konsumerar dessa produkter tar därför inte priset för koldioxidutsläpp i beaktande i sina val, och tar därmed samhällsekonomiskt ineffektiva beslut.⁵⁶

Om priset för koldioxid kunnat återspeglas genom värdekedjan hade en produkt som släppt ut mycket koldioxidutsläpp varit dyrare än en identisk och identiskt tillverkad produkt som släppt ut mindre koldioxid. För att exemplifiera så hade ett företag som mött det korrekta priset för koldioxid kanske valt att bygga en fastighet i trä istället för betong, eller valt att använda mindre klimatskadligt tillverkat stål i en bil.

Gratis tilldelning kan också skapa en förväntan bland producenter att deras produktionsvolym påverkar framtida tilldelning av utsläppsrätter. Med andra ord kan företagen välja att hålla en högre produktionsvolym än vad som annars hade varit optimalt, för att få fler utsläppsrätter tilldelade. Detta driver ner priset på produkterna och undergräver ytterligare internalisering av koldioxidpriset.⁵⁷ Alla dessa faktorer gör att incitamenten att investera i mindre fossilintensiv teknik och processer är låga och en utbredd efterfrågan på produkter med mindre klimatpåverkan motverkas.⁵⁸

Förutom problematiken med fri tilldelning som beskrivits ovan har utformningen av den fria tilldelningen kritiserats då den kan ses som en överföring av tillgångar från samhället till de företag som orsakar utsläpp. Detta innebär uteblivna intäkter för unionen som skulle kunna användas för klimatarbete. Vidare har beräkningsmetoderna som ligger till grund för den fria tilldelningen av utsläppsrätter varit oprecisa och

⁵⁵ De Bruyn et al 2010.

⁵⁶ Fischer & Fox 2009.

⁵⁷ Wood et al 2019.

⁵⁸ Ibid.

bidragit till *windfall profits*⁵⁹ för företag.⁶⁰ Som en följd av ovan nämnda problem har Sverige varit drivande för att frångå den fria tilldelningen och utöka andelen utsläppsrätter som auktioneras.

Faktaruta 1. Andra metoder att hantera koldioxidläckage

Det bästa alternativet, är att världens länder kommer överens om ett globalt avtal kring prissättning av koldioxidutsläpp som innebär att skillnader i klimatambitioner, och därmed prisskillnaderna för att minska koldioxidutsläpp, inte blir så stora att läckage uppstår. Ett sådant avtal skulle hantera alla kanaler för koldioxidläckage. Detta har dock historiskt visat sig vara mycket svårt och Parisavtalets utformning, som baseras på att avtalets parter själva bestämmer hur stora utsläppsminskningar man vill åta sig, tyder på att ett sådant avtal inte kommer att överenskommas i närtid. De stora politiska och ekonomiska motsättningarna kring fördelningen av den börda klimatomställningarna kommer att utgöra är för stora.

Ett annat alternativ som diskuterats är att använda sig av så kallade *klimatklubbar*. Klimatklubbar kan enkelt beskrivas som en klubb av länder som kommer överens om att prissätta koldioxid vid någon överenskommen nivå. Länder som inte går med i klubben sanktioneras genom att tullar införs på importen av varor från dessa länder. Vid en viss tullnivå skulle länder som inte deltar i klubben tjäna på att införa koldioxidprissättning och ansluta till klubben.⁶¹ Klimatklubbar är dock svåra att förena med dagens regler i WTO.

Ett tredje alternativ är att länder ingår avtal med varandra som reglerar utsläppsminskningar för de sektorer som har störst risk för koldioxidläckage. Sådana avtal skulle därmed skapa lika förutsättningar för de relevanta industrierna och undvika att koldioxidläckage sker.

Ett fjärde alternativ är att i större utsträckning använda standarder och tekniska regler för att styra mot mer klimatvänlig produktion och konsumtion. Detta skulle kunna utformas så att endast klimatvänliga varor, både vad gäller utsläpp från användning men också från produktionsprocessen, får säljas på den inre marknaden. För varor som är utsatta för koldioxidläckagerisk är ett förslag att EU skulle bestämma en

⁵⁹ Windfall profits kan beskrivas som vinster som företag gör som en konsekvens att de fått fler utsläppsrätter tilldelade sig gratis än som behövts för att täcka faktiska utsläpp alternativt att beräkningsmodellen som bestämmer den fria tilldelningen utgått från att företaget inte kan föra över kostnaden för koldioxid på slutprodukten, men att möjligheten ändå funnits.

⁶⁰ De Bruyn 2010.

⁶¹ Se till exempel Nordhaus (2015) för en genomgång.

tidpunkt när endast produkter som är klimatneutrala i produktionsprocessen får säljas på marknaden.⁶²

Ett femte alternativ som nyligen presenterats är att kombinera en fri tilldelning av utsläppsrätter med en form av konsumtionsavgifter för koldioxid. Genom att införa konsumtionsavgifter för varor inom basindustrin som får fri tilldelning och som släpps på marknaden kan prissignalen för koldioxidutsläpp återskapas. Detta skapar således incitament för effektiv materialanvändning i konsumtionsledet. Systemet skulle innebära att varor som konsumeras inom EU möter avgiften, oavsett om de producerats inom EU eller i tredje land. Varor som exporteras behöver inte betala avgiften. På så sätt får inte varorna någon konkurrensnackdel vid export. En nackdel ur klimatsynpunkt är att avgiften som betalas är densamma för effektiva som för ineffektiva producenter vilket inte skapar incitament för producenter utanför EU att minska sina utsläpp. En annan nackdel med systemet är att det kräver en fortsatt fri tilldelning av utsläppsrätter, vilket trots komplementet med avgift som förbättrar systemet, kan vara politiskt utmanande.⁶³

⁶² Dröge et al (2019).

⁶³ Se Neuhoff et al (2016) för en mer detaljerad genomgång.

4 Om gränsjusteringsåtgärder för koldioxidutsläpp

4.1 Vad är målet med en BCA?

Ett införande av BCA kan ha olika syften. De vanligast förekommande argumenten till varför BCA bör införas inom EU är att:

- möjliggöra utfasning av fri tilldelning av utsläppsrätter utan att öka riskerna för koldioxidläckage,
- bibehålla konkurrenskraft för den inhemska industrin när ambitiös och kostsam klimatpolitik införs (och därmed undvika intern opinion mot ambitiös klimatpolitik), samt
- som ett sätt att sätta press på andra länder att genomföra mer ambitiös klimatpolitik.

De två första argumenten är tätt länkade då båda handlar om omlokalisering av var produktion sker som en följd av mer ambitiös klimatpolitik. Även om de är tätt länkade, finns en viss skillnad då det första argumentet primärt fokuserar på effekter för klimatgasutsläpp, medan det andra fokuserar på effekter för inkomster, marknadsandelar, produktion och också arbetstillfällen.

Det är viktigt att det primära syftet med ett införande av BCA specificeras, då utformningen av styrmedlet kommer att vara olika beroende på syftet.

4.2 Vad en BCA skulle betyda i praktiken

Att faktiskt införa gränsjusteringsåtgärder för koldioxidutsläpp har diskuterats under mer än ett decennium men ännu har inga åtgärder introducerats mellan två länder.⁶⁴

Rent praktiskt skulle en BCA medföra att varor som importeras från länder med lägre eller otillräckliga klimatambitioner åläggs en liknande skatt eller avgift som inhemskt producerade varor med syftet att undvika koldioxidläckage.

Detta kan antingen införas genom att det importerande landet ställer krav på importörer eller på utländska exportörer att betala en liknande avgift som den som åläggs inhemska producenter, alternativt att det

⁶⁴ Den enda jurisdiktion som hittills infört instrumentet är Kalifornien, som infört gränsjusteringsåtgärder för utsläpp från elektricitet som producerats utanför delstaten.

importerande landet ställer krav på att dessa ska köpa utsläppsrätter som fullt ut motsvarar det en inhemsk aktör måste köpa för samma utsläpp.

I ett väldigt förenklat exempel skulle en importerad vara åläggas en kostnad som motsvarar priset för koldioxidutsläpp per ton som gäller i EU, multiplicerat med det antal ton koldioxidutsläpp som skett i produktionen i det exporterande landet.

Även om instrumentets utformning i teorin kan låta relativt enkel, är introduktionen av ett sådant instrument i verkligheten mycket komplex. En beslutsfattare som överväger att introducera BCA måste bland annat ta beslut om vilka produkter/sektorer som ska omfattas, vilka länder som ska omfattas, hantera skillnader i koldioxidutsläpp och pris på koldioxidutsläpp i olika länder, samt om export ska rabatteras.

4.3 För- och nackdelar med BCA

Baserat på ekonomisk teori och på utvärderingar genom modelleringar ses BCA ofta som det mest effektiva unilaterala verktyget för att förhindra koldioxidläckage.⁶⁵ En av de främsta fördelarna som BCA medför är att det möjliggör att ett land kan införa effektiva styrmedel, såsom borttagande av fossila subventioner och prissättning av koldioxidutsläpp utan att produktionen förflyttas och därmed att utsläppen ökar i andra länder. Att motverka att produktionen flyttar kan också förhindra opposition mot mer ambitiös klimatpolitik och därmed möjliggöra att ett land kan införa de styrmedel som är nödvändiga för att uppnå sina klimatmål.

Ytterligare en fördel med BCA jämfört med dagens system för fri tilldelning av utsläppsrätter är att kostnaden förknippat med koldioxidutsläpp återspeglas i priset för konsumenter. Detta gäller både för inhemskt producerade varor men också för varor som producerats i tredje land. Detta kan i sin tur leda till mer effektiv konsumtion och slutligen mer cirkulär användning av material.

De huvudsakliga nackdelarna med BCA är att ett införande kan ses som en protektionistisk åtgärd och därmed leda till handelskonflikter. En annan nackdel är att det är mycket svårt att utforma instrumentet på ett effektivt sätt, som både tar hänsyn till vilka praktiska förutsättningar som finns, samt till reglerna i WTO.

⁶⁵ Fischer (2015).

För att besluta om BCA ska införas krävs att de fördelar och nackdelar verktyget har vägs mot för- och nackdelar med de alternativ som finns. I denna utredning har en sådan analys inte genomförts.

4.4 Föreslagna modeller

Ett antal förslag på utformning av BCA har presenterats det senaste decenniet. En sammanställning visar att åtminstone fyra mer eller mindre konkreta förslag har presenterats inom EU, medan betydligt fler lagts fram i USA.⁶⁶ De förslag som lagts fram i USA är mindre relevanta i en EU-kontext, eftersom de flesta av dessa samtidigt även inkluderar ett införande av en koldioxidskatt. För EU är situationen annorlunda, då EU redan har ett väletablerat styrmedel i och med EU ETS, vilket således till stora delar måste anpassas efter detta. Därför är de förslag som lagts fram på EU-nivå mer intressanta att undersöka i denna analys.

Nedan redogörs för de fyra förslag som presenterats på EU-nivå. En summering av de viktigaste komponenterna i alla fyra förslagen visas i slutligen i tabellform.

4.4.1 The FAIR proposal (2007)

Kommissionen lade 2007 fram ett utkast på lagstiftning över BCA som aldrig antogs. Förslaget, som förkortas FAIR (Future Allowance Import Requirement), presenterades inför den tredje fasen av EU ETS och syftet med förslaget var att hantera koldioxidläckage och internationell konkurrenskraft. Förslaget innebar att varor som bedömts vara utsatta för betydande risk för koldioxidläckage och som importerats från länder som inte har åtagit sig bindande och med EU jämförbara åtgärder för att minska växthusgasutsläpp, ska köpa och lämna in utsläppsrätter.⁶⁷ Länder som bedömts ha åtagit sig bindande och med EU jämförbara klimatåtgärder, samt länder som kopplat samman sitt utsläppshandelssystem med EU:s, exkluderas från systemet.

Utsläppen som skett för de importerade varorna beräknas genom att anta samma utsläpp per viktenhet vara som EU:s genomsnitt för samma vara. De utsläppsrätter som sedan ska lämnas in för de importerade varorna är således beräknat utifrån EU:s genomsnittsutsläpp för varan, multiplicerat med den totala vikten som importerats, minus det antal utsläppsrätter som en EU-producent fått för produktionen av samma vara.

⁶⁶ Mehling et al 2019.

⁶⁷ Förslaget tillåter förutom EU:s utsläppsrätter även internationella reduktionsenheter som framtagits inom Kyotoprotokollet eller utsläppsrätter från utsläppshandelssystem i tredje land som är jämförbara med EU:s.

Förslaget innefattar också bestämmelser om att exportörer ska få utsläppsrätter som motsvarar exporten.⁶⁸

4.4.2 The Carbon Inclusion Mechanism (2009)

Förslaget Carbon Inclusion Mechanism lanserades av den franska regeringen 2009 som ett sätt att få till en diskussion kring hur BCA skulle kunna utformas och införas i EU. Det uttryckliga syftet med ett införande av BCA var att hantera riskerna för koldioxidläckage och därmed bidra till globala utsläppsminskningar. Det betonas också att syftet inte är att utjämna konkurrensförutsättningar. Förslaget beskriver inte alla aspekter av utformningen i detalj, utan visar upp olika valmöjligheter för hur ett sådant verktyg skulle kunna utformas. Huvudprinciperna är dock att importerade varor ska bära en liknande kostnad som inhemska producenter och att detta ska utformas på ett WTO-kompatibelt sätt.

De varor som föreslås omfattas av förslaget är alla de varor som tillhör sektorer eller undersektorer som bedömts ha hög risk för koldioxidläckage, och därmed återfinns på den lista som specificerar dessa och som därför får gratis utsläppsrätter.

Förslaget öppnar för två olika ansatser för att bestämma från vilka länder importerade produkter ska omfattas av verktyget. Det första inriktar sig på länder som inte medverkar i ett globalt ambitiöst klimatavtal. Den andra ansatsen fokuserar på särskilda sektorer och omfattar alla länder som inte infört styrmedel för dessa sektorer och som minskar utsläppen på ett sätt som ligger i nivå med EU:s ambitioner. För båda ansatserna föreslås att minst utvecklade länder inte omfattas.

Beräkningarna av hur många utsläppsrätter som ska lämnas in för importerade produkter liknar det för FAIR-förslaget. Dock har man lagt till möjligheter för aktörer i tredje land att visa om utsläppen är lägre än EU:s medelutsläpp för produkten ifråga, vilket i så fall skulle möjliggöra en lägre kostnad för de produkter som släppt ut mindre koldioxid. Importören måste då visa upp ett verifikat som bekräftar de verkliga utsläppen från produktionen. Verifikatet ska sedan granskas och verifieras av ett ackrediterat EU-organ. Kostnaden för denna process ska hållas så låg att det inte avhåller importörer från att nyttja denna möjlighet.

Förslaget öppnar för möjligheten att utsläppsrätterna som importörerna ska inlämna antingen handlas på den ordinarie utsläppshandelsmarknaden (som då kan utökas med antalet utsläppsrätter som importen står för, för att inte skapa för stora störningar på

⁶⁸ Upp till 2 procent av EU:s totala utsläppsrätter skulle sättas av för detta ändamål.

marknaden) eller att utsläppsrätter skapas utanför en ordinarie utsläppsmarknaden, men som har samma pris. Det senare förslaget skulle inte kräva några ändringar av antalet utsläppsrätter på den ordinarie utsläppsmarknaden.

Förslaget ger inga konkreta besked kring hur man ska hantera eventuella exportrabatter för EU-företag, utan rekommenderar vidare analyser kring de ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av detta. Förslaget öppnar dock för att lättnader av koldioxidkostnader kan ske vid export, men bara om detta bidrar till att minska de totala globala utsläppen.

De potentiella inkomsterna från systemet föreslås gå till åtgärder för att motverka klimatgasutsläpp i tredje länder.

4.4.3 BCA för cementsektorn (2016)

Under 2016 cirkulerades ännu ett franskt icke-papper om BCA. Som en följd av detta och pågående arbete med revideringar av EU ETS inför fas 4, plockades förslaget upp av EU-parlamentets kommitté för miljö, hälsa och matsäkerhet⁶⁹ och föreslogs av kommittén att inkluderas i det större reformpaketet av ETS. Förslaget röstades slutligen ned av parlamentet. Syftet med förslaget var att regleringen skulle hantera koldioxidläckage och att möjliggöra en utfasning av den fria tilldelningen, och därmed undvika de nackdelar som denna innebär.

Icke-papperet föreslog att BCA kopplas till utsläppshandelssystemet och fokuserar på produkter som har höga koldioxidutsläpp, där dessa utsläpp är enkla att bedöma samt där det blir en begränsad påverkan på företag nedströms som använder materialen. Det föreslogs också att verktyget introduceras gradvis, där fokus inledningsvis skulle vara på de produkter där effekten på handeln blir begränsad. Förslaget pekar ut cement som en sektor som skulle möta kriterierna ovan. Förslaget betonar att utformningen måste ske på ett WTO-kompatibelt sätt.

Beräkningsmetoden som presenteras är samma som i The Carbon Inclusion Mechanism, det vill säga EU:s genomsnittsutsläpp för varan, multiplicerat med den totala vikten som importerats, minus det antal utsläppsrätter som en EU-producent fått för produktionen av samma vara. Precis som för det tidigare förslaget har aktörer i tredje land möjlighet att visa om utsläppen är lägre än EU:s medelutsläpp.

Det nya förslaget innehåller en nyhet i och med att man också öppnar upp för att korrigera för eventuella klimatstyrmedel i tredje land. Om en producent i ett tredje land redan haft kostnader förknippat med utsläpp av

⁶⁹ Committee on Environment, Public health and Food Safety (ENVI).

klimatgaser, till exempel om det landet har en koldioxidskatt eller ett utsläppshandelssystem, ska det finnas möjlighet att göra avdrag för detta, så att dessa produkter inte dubbelbeskattas, alternativt att dessa exkluderas helt från verktyget. Förslaget specificerar dock inte hur denna mekanism skulle kunna utformas.

Förslaget inkluderar mer detaljer kring utformning och praktiska lösningar än de förslag som tidigare presenterats. Till exempel så föreslås hur verktyget ska hanteras vid gränsen genom det redan etablerade systemet med Enhetsdokumentet (*Single Administrative Document*).⁷⁰ Förslaget skulle alltså inte kräva nya tullformaliteter. Det mesta som krävs för att hantera verktyget redovisas redan i tulldeklarationen. (Varje produkt med tullkod som importeras till EU kopplas samman med en produktkod i utsläppshandelssystemet, där en beräkning sker kring hur många utsläppsrätter som måste köpas och inlämnas inom utsläppshandelssystemet).

4.4.4 Franskt förslag (oktober 2019)

Frankrike presenterade under hösten 2019 ett förslag över hur EU bör utforma en reglering för gränsjustering av koldioxid. Förslaget innefattar dels konkreta förslag på lösningar, men pekar också ut områden som kräver mer analys och utredningar. I förslaget fastställs att syftet med ett införande av BCA är att undvika koldioxidläckage. Vidare fastställs att BCA är ett mer effektivt system än det nuvarande systemet med fri tilldelning av utsläppsrätter. Man lyfter även att BCA skulle kunna minska EU:s klimatfotavtryck från importen, som ökat sista åren.

Förslaget innebär att BCA kopplas till EU ETS genom att importörer åläggs att köpa utsläppsrätter specifika för importörer (*EU importers allowances*), men som har samma pris som de ordinarie utsläppsrätterna inom EU ETS. Vidare föreslås att regleringen initialt ska fokusera på ett begränsat antal homogena produkter inom sektorer som har hög risk för koldioxidläckage, där cement och stål särskilt omnämns. Även raffinaderier och aluminiumsektorn omnämns som potentiella sektorer.

Beräkningsmetoden är densamma som föreslås i cementförslaget, det vill säga EU:s genomsnittsutsläpp för varan, multiplicerat med den totala vikten som importerats, minus det antal utsläppsrätter som en EU-producent fått för produktionen av samma vara. Precis som cementförslaget ska det vara möjligt för importörer att visa om de faktiska utsläppen är lägre än denna nivå. En ändring från det förslaget är

⁷⁰ Enhetsdokumentet är ett formulär som används vid tulldeklarationer inom EU, Schweiz, Norge, Island, Turkiet, Nordmakedonien och Serbien.

dock att man öppnar för andra nivåer än just EU:s genomsnittsutsläpp som riktvärde. Andra lösningar som föreslås är det globala genomsnittet alternativt ett riktvärde baserat på EU:s 25 % alternativt 10 % smutsigaste producenter. Ett sådant riktvärde skulle troligen leda till större kostnad för producenter i tredje land.

Man föreslår också att det ska finnas möjlighet att korrigera för koldioxidpriser som redan betalats i hemjurisdiktionen. Olika förslag på lösningar presenteras för detta. Vidare föreslås lösningar på hur eventuella kringgåenden av reglerna kan lösas. Där föreslås bland annat att mätmetoderna producenter i tredjeland använder måste bygga på EU ETS reglering över övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp⁷¹ för att säkerställa jämförbarhet. Man föreslår också att revisorer som ska granska de rapporterade utsläppen ska ackrediteras av EU.

I en inledningsfas föreslås att den fria tilldelningen bibehålls, för att fasas ut över tid. Eftersom beräkningsmetoden tar hänsyn till den fria tilldelningen kommer antalet utsläppsrätter importören måste köpa således vara få i en början för att öka över tid när den fria tilldelningen minskar. Argumenten för att bibehålla den fria tilldelningen är att undvika för stora effekter på nedströms användare och försämrade exportmöjligheter. Förslaget resonerar även om exportrabatter ska införas för EU-producenter när den fria tilldelningen fasats ut helt. Här tar man inte ställning utan efterfrågar att djupgående analyser genomförs.

Förslaget diskuterar också storleken på eventuella intäkter. Bedömningen är att om BCA fokuserar på stål och cement, samtidigt som den fria tilldelningen bibehålls, kan intäkterna uppgå till ett antal hundra miljoner euro årligen, och om den fria tilldelningen fasas ut kan siffran bli fem gånger så stor. Vidare betonas att möjligheten att gå mot full auktionering inom EU ETS kan skapa intäkter motsvarande sex miljarder euro årligen. Förslaget nämner ej hur intäkterna bör användas.

Slutligen föreslås att införandet av BCA bör inledas med en testfas, eftersom många aktörer ska involveras och olika system sätts upp. Därför föreslås att krav ställs på importörer att köpa utsläppsrätter, men att priset på dessa i början är noll. På så sätt menar man att BCA kan introduceras fortare och möjliggöra revideringar i en inledande fas.

⁷¹ Kommissionens förordning (EU) nr 601/2012 av den 21 juni 2012 om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG.

4.4.5 Summering av förslagen

Förslagen som presenterats på EU-nivå har ett antal gemensamma designkomponenter. För det första fokuserar alla förslag på de produkter som bedöms ha störst risk för koldioxidläckage, vilket i praktiken innebär ett urval av basmaterialprodukter.

För det andra är alla förslagen på något sätt kopplade till EU ETS, där kvar ställs på att de utsläpp som importerade varor orsakat ska möta samma kostnad som de produkter som producerats inom EU. Detta kan ske genom att krav ställs på köp av utsläppsrätter på ETS-marknaden, alternativt att betalningen sker på annat sätt.

Alla förslag utgår från att de importerade produkterna ska antas ha samma utsläpp som EU:s genomsnittsutsläpp för samma varor, men det senaste förslaget öppnar upp för att andra högre riktvärden kan användas.

De senaste tre förslagen möjliggör även att visa faktiska utsläpp om dessa är lägre än riktvärdet. Till skillnad från de två första förslagen lyfter cementförslaget och det senaste franska förslaget möjligheten att även göra korrigeringar för kostnader för redan betalda skatter eller köp av utsläppsrätter i exportlandet.

Alla förslag innebär också att den fria tilldelningen av utsläppsrätter inom EU, åtminstone inledningsvis, bibehålls i någon form, men cementförslaget är tydligt med att ett införande av BCA möjliggör en snabbare utfasning av denna. Förslagen hanterar eventuella avdrag för koldioxidkostnader i samband med export från EU på olika sätt.

Det är svårt att utifrån de underlag som finns kring förslagen i detalj bedöma deras WTO-förenlighet. De föreslagna utformningarna innefattar inga bestämmelser som tydligt strider mot WTO-regelverket. Det kan dock noteras att det råder en viss osäkerhet om krav på köp av utsläppsrätter kan likställas med en *skatt* eller *liknande avgift* och om principerna för gränsskattejustering därmed kan användas. Eventuellt skulle en BCA med krav på köp av utsläppsrätter i stället bedömas som en *intern reglering*. Frågan har betydelse för om t.ex. exportrabatter kan inkluderas eller inte. I övrigt skulle WTO-förenligheten avgöras av hur detaljerna i förslagen utformas.

Tabell 1. Summering av BCA-förslag på EU-nivå				
	FAIR-förslaget	Carbon Inclusion Mechanism (CIM)	BCA för cementsektorn	Franskt förslag oktober 2019
WTO kompatibilitet	Nämns ej	Bedöms enligt förslagsställarna vara förenligt i enlighet med GATT artikel XX, paragraf g.	Bedöms enligt förslagsställarna vara WTO-förenligt. Ej specificerat vilket lagrum.	Bedöms av förslagsställarna kunna vara förenligt med WTO-regelverken om nödvändiga villkor uppfylls i utformningen av regleringen.
Syfte	Hantera risker för koldioxidläckage och bibehållande av internationell konkurrenskraft	Hantera risker för koldioxidläckage och bidra till globala utsläppsminskningar. Nämns specifikt att syftet ej är att utjämna konkurrenskraft.	Hantera risk för koldioxidläckage och möjliggöra utfasning av fri tilldelning	Hantera risk för koldioxidläckage och möjliggöra utfasning av fri tilldelning
Landsomfattning	Exkluderar länder som åtagit sig bindande och med EU jämförbara åtgärder	Två förslag. (i) alla länder som inte medverkar i ambitiöst globalt klimatavtal. (ii) Sektorsfokus, och omfatta alla länder som ej infört med EU jämförbara styrmedel för utsläppsminskningar för dessa sektorer. Exkludering av MUL i båda förslagen.	Fokus på sektorer och omfattar alla länder. Nämner ej hantering av MUL.	Fokus på sektorer och omfattar alla länder. Nämner ej hantering av MUL.
Produktomfattning	Varor som bedöms vara utsatta för betydande risk för koldioxidläckage, samt kommer från länder som ej har tillräckliga klimatåtaganden.	Varor med hög risk för koldioxidläckage och som återfinns på EU:s lista över produkter som får fri tilldelning av utsläppsrätter.	Specifikt förslag om att fokusera på cement men öppnar för andra produkter med höga utsläpp och där effekterna på aktörer nedströms är små.	Förslag att börja med pilotsektorer som har stor risk för koldioxidläckage och som står för stor del av EU:s utsläpp. Specifikt förslag om cement och stål, men även aluminium och raffinaderier omnämns.
Hur mäta utsläpp?	Antagande om samma genomsnittsutsläpp per viktenhet som EU:s genomsnitt för samma vara.	Antagande om samma genomsnittsutsläpp per viktenhet som EU:s genomsnitt för samma vara.	Antagande om samma genomsnittsutsläpp per viktenhet som EU:s genomsnitt för samma vara.	Antingen antagande om samma genomsnittsutsläpp per viktenhet som EU:s genomsnitt för samma vara. Alternativt riktmarke som motsvarar de 10 eller 25 % mest utsläppsintensiva producenterna. Alternativt globalt genomsnitt framarbetat av oberoende experter.
Fortsatt fri tilldelning för EU-företag	Ja, åtminstone inledningsvis	Ja, åtminstone inledningsvis	Ja, men mål att övergå till full auktionering.	Ja i en övergångsperiod men gradvis utfasning.
Pris	Krav på köp av utsläppsrätter motsvarande: Varornas vikt, multiplicerat med EU:s genomsnittsutsläpp,	Krav på köp av utsläppsrätter från EU ETS, alternativt utsläppsrätter för import med samma pris. Beräkningen baseras på: Varornas vikt,	Krav på köp av utsläppsrätter från EU ETS. Beräkningen baseras på: Varornas vikt, multiplicerat med EU:s genomsnittsutsläpp,	Krav på köp av utsläppsrätter för importörer som har samma pris som EU ETS utsläppsrätter.

	minus EU-producentens fria tilldelning för samma vara.	multipliserat med EU:s genomsnittsutsläpp, minus EU-producentens fria tilldelning för samma vara.	minus EU-producentens fria tilldelning för samma vara.	
Korrigerig av pris och utsläpp	Nej, ej möjligt att visa på lägre utsläpp eller göra avdrag för redan betalat CO ₂ -pris.	Ja, om en aktör har lägre utsläpp än EU:s genomsnitt finns möjlighet att visa detta. Ej möjligt att korrigera för redan betalda koldioxidavgifter.	Ja, om en aktör har lägre utsläpp än EU:s genomsnitt finns möjlighet att visa detta. Öppnar även för möjlighet att korrigera för redan betalda koldioxidavgifter.	Ja, om en aktör har lägre utsläpp än EU:s genomsnitt finns möjlighet att visa detta. Öppnar även för möjlighet att korrigera för redan betalda koldioxidavgifter eller räkna på effektivt koldioxidpris för andra klimatpolicier.
Exportavdrag	Ja, EU-exportörer får fria utsläppsrätter som motsvarar exporten.	Ej bestämt. Förslag om djupare konsekvensanalyser kring detta.	Nämns ej	Ja, när den fria tilldelningen fasats ut. Antingen genom att ge fria utsläppsrätter motsvarande de exporterade varornas utsläpp, alternativt genom annat finansiellt stöd. Öppnar även för kompensation till sektorer nedströms.

5 BCA:s förenlighet med WTO-regelverket

5.1 Introduktion

Frågan om de ovan nämnda föreslagna BCA-modellernas förenlighet med WTO-regelverket beror i största del på hur de utformas i mer detalj än vad som framgår av förslagen och hur WTO-regelverket tolkas och tillämpas.

Man kan dela upp den juridiska analysen i huvudsakligen två delar, analysen av de materiella reglerna⁷² i det reviderade Allmänna tull- och handelsavtalet från 1994 (*General Agreement on Tariffs and Trade 1994*, Gatt) respektive analysen av undantagsreglerna i artikel XX i Gatt. Sammantaget består den juridiska analysen av tre olika steg som beskrivs nedan.

Den första delen rör hur man ska utforma BCA i enlighet med de materiella reglerna i Gatt, och i synnerhet för att den inte ska komma i konflikt med icke-diskrimineringsprinciperna. Detta beror på vilka regler som blir tillämpliga på BCA (steg 1). Tre olika alternativ är relevanta i WTO-regelverket:

- (i) en *tull eller liknande avgift* (artikel II:1(b) i Gatt),
- (iii) en *intern skatt eller liknande avgift* (artikel III:2, första meningen samt artikel II.2.a, första meningen, i Gatt), eller
- (iv) en *intern reglering* (artikel III:4 i Gatt).

Därefter följer en del om vilka skyldigheter som följer (steg 2), i synnerhet icke-diskrimineringsprinciperna, som gäller oavsett om man ser gränsskattejusteringen för klimat som en tull, skatt eller en intern reglering.

Den andra delen av den juridiska bedömningen (steg 3), rör vilka möjligheter det finns att rättfärdiga eventuellt åtgärder som strider mot de materiella reglerna i Gatt enligt de allmänna undantagsreglerna i artikel XX i Gatt. De allmänna undantagen möjliggör för WTO-medlemmarna att prioritera skyddet eller främjandet av vissa samhällsliga värden och intressen, så som att skydda människors, djur och växters liv och hälsa och bevarandet av naturtillgångar och intressen framför handelsliberalisering, marknadstillträde eller icke-diskriminering.

⁷² Reglerna i Gatt kan förenklat delas upp i två delar: (i) de materiella reglerna, och (ii) undantagsreglerna, så som t.ex. artikel XX.

Som närmare redogörs för nedan finns det ett antal osäkerheter förknippade med ett utformade av BCA i enlighet med de materiella reglerna i Gatt. Detta gör att mycket av den juridiska bedömningen (i vart fall delar) i slutändan med största sannolikhet kommer att röra hur man kan rättfärdiga BCA enligt kraven i artikel XX i Gatt. Den som i första hand vill läsa om möjligheterna att rättfärdiga en BCA med stöd av undantagsreglerna, kan gå direkt vidare till avsnitt 5.5 nedan.

5.2 BCA som tull, skatt, eller intern reglering?

5.2.1 Alternativ 1: En tull eller annan avgift som utgår på eller i samband med import (artikel II:1(b) i Gatt)

En första fråga vid utformningen av BCA från ett WTO-rättsligt perspektiv är om det kan och det vore lämpligt att instrumentet utformas som en tull eller en liknande avgift, enligt artikel II:1(b) i Gatt.

Enligt artikel II:1(b) i Gatt får inte några andra tullar eller avgifter, som utgår på eller i samband med import, påföras utöver de bundna tullarna, dvs. de nivåer som en medlem har bundit sina tullar på. Om BCA skulle ses som tull eller en sorts extra *avgift*, en ”importavgift”, och dessutom leda till att de bundna tullarna eller avgifterna för de importerade varorna överskrids, skulle det vara i strid med bestämmelsen. För EU:s del är de bundna och tillämpade tullarna generellt sett desamma, vilket gör att utrymmet för att ta ut en extra avgift i form av BCA är litet eller obefintligt. Alternativt skulle tullbindningslistorna behöva omförhandlas med drabbade medlemmar, vilket skulle vara mycket svårt. I en sådan förhandling ska parterna kompenseras genom exempelvis sänkningar av MGN-tullarna för andra varor. Om detta inte är möjligt skulle avsteg behöva rättfärdigas enligt de allmänna undantagen i artikel XX i Gatt.⁷³ Att utforma BCA som en tull kan därför anses vara en svårframkomlig väg.

Tillämpningsområdet för bestämmelsen är brett,⁷⁴ vilket gör att ett krav på att betala en avgift för en varas koldioxidutsläpp, en BCA, skulle kunna rymmas inom bestämmelsens tillämpningsområde.

För att gränsjusteringsåtgärderna inte skulle anses stå i strid med bestämmelsen, är ett första annat alternativ att BCA utformas så att det istället omfattas av reglerna om interna skatter eller avgifter i artikel III:2(a), första meningen. Dessa kan nämligen gränsjusteras, enligt bestämmelsen i artikel II:2(a), första meningen, i enlighet med

⁷³ Se mer nedan i avsnitt 5.5.

⁷⁴ Se t.ex. Överprövningsorganets rapport i *India – Additional Import* (2008).

principerna om gränsskattejustering. Ett annat alternativ är att det utformas som en intern reglering som också kan tillämpas på importerade varor, enligt artikel III:4 i Gatt.

För att BCA istället skulle omfattas av regleringen om interna skatter och avgifter (alternativ 2), är det avgörande hur BCA skulle bedömas vid bedömningen av den s.k. *tröskelfrågan*. Tröskelfrågan avgör vilken av de två bestämmelserna som ska tillämpas, dvs. om en avgift är en tull eller en intern skatt eller liknande avgift. Däremot har det inte har någon avgörande betydelse hur skatten eller avgiften benämns inom den nationella rättsordningen eller hur staten avsett att klassificera den.⁷⁵ För EU:s del innebär det således ingen skillnad för den WTO-rättsliga bedömningen vad BCA kallas, utan det avgörande är hur den skulle bedömas enligt WTO-regelverket. Tidpunkten för betalningen av avgiften är heller inte av avgörande betydelse för bedömningen.

I fallet *China – Auto Parts (2008)* fastställde WTO:s överprövningsorgan (*Appellate Body*, härafter AB) att vid bedömningen om avgiften är en tull ”är om kravet på att betala avgiften tillfaller på grund av importen eller på grund av en intern händelse (såsom distribution, försäljning, användning eller transport av den importerade varan)”.⁷⁶

Vidare uttalade AB att bedömningen om en viss avgift är en tull ”måste göras i ljuset av åtgärdens egenskaper och de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet”.⁷⁷ Detta ska avgöras utifrån en helhetsbedömning.⁷⁸

För utformningen av BCA betyder det alltså att för att BCA inte ska ses som en tull eller liknande avgift, vilket mest sannolikt inte skulle rymmas inom EU:s tullbindningslistor, är det viktigt att BCA inte *utformas* som en tull eller liknande avgift, utan snarare en intern skatt, vilket kommer att diskuteras vidare i avsnitt 5.2.2 nedan. För att BCA inte ska ses som en tull, utan en intern skatt, är det således viktigt att BCA utformas så att kravet på att betala avgiften inte tillfaller på grund av importen utan på grund av en intern händelse som exempelvis försäljning eller användning av den importerade varan inom EU.

⁷⁵ Överprövningsorganets rapport i *China – Auto Parts (2008)*, para. 178.

⁷⁶ *Ibid.*, para. 162–163.

⁷⁷ *Ibid.*, para. 171.

⁷⁸ *Ibid.*, para. 171.

5.2.2 Alternativ 2: En intern skatt eller annan avgift (artikel II:2(a) första meningen, och artikel III:2, första meningen, i Gatt)

Ett annat alternativ för utformningen av BCA från ett WTO-rättsligt perspektiv är om BCA utformas som en intern skatt eller liknande avgift, i enlighet med artikeln III:2, första meningen, i Gatt. Dessa får nämligen enligt de s.k. principerna om gränsskattejusteringsåtgärder⁷⁹ påföras på även importerade varor i enlighet med artikel II:2(a), första meningen, i Gatt.

Principerna för gränsskattejusteringsåtgärder bygger på den s.k. *destinationsprincipen*, enligt vilken varor beskattas i konsumtionslandet.⁸⁰ Om varorna bara beskattas där de konsumeras, behåller länder rätten att välja sin egen beskattningsnivå och handelsneutraliteten bibehålls eftersom alla varor på en viss marknad agerar på samma konkurrensvillkor.⁸¹ Gränsskattejusteringsåtgärder kan utformas antingen som (i) uttagande av interna skatter på import och/eller (ii) återbetalning av skatten vid export (i form av t.ex. en exportrabatt).

Syftet med gränsskattejusteringsåtgärder i allmänhet är att skapa lika konkurrensvillkor för inhemska och importerade varor, samt att undvika både dubbelbeskattning eller ingen beskattning. Exempelvis gränjusterar många länder för punktskatter vid import av t.ex. cigaretter, alkohol och fossila bränslen.⁸²

I Gatt finns den huvudsakliga bestämmelsen i artikel II:2(a), första meningen. Enligt denna får avgifter beläggas på importerade varor som är likvärdiga med interna skatter för inhemska varor av samma slag eller produkt, av vilken den importerade varan helt eller delvis framställts eller tillverkats. En avgörande fråga för om bestämmelsen kan tillämpas för BCA är om BCA skulle ses som en intern skatt eller liknande avgift.

Till skillnad från i USA där man framförallt diskuterat ett införande av BCA samtidigt som ett införande av koldioxidskatt, är som nämnts ovan alla förslag i EU kopplade till EU ETS, genom t.ex. att krav ställs på köp av utsläppsrätter på ETS-marknaden eller särskilda utsläppsrätter för importörer. Till skillnad från i USA är det därmed i EU inte fråga om att gränjustera för en skatt i direkt bemärkelse. Frågan är således om ett krav på köp av utsläppsrätter på ETS-marknaden, alternativt att betalning sker på annat sätt, kan likställas med en skatt eller en liknande avgift, så att principerna om gränsskattejustering kan tillämpas.

⁷⁹ Eng. *border tax adjustment* (BTA).

⁸⁰ Tamiotti 2009, s. 100.

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid.

Vad gäller begreppet "*andra avgifter*" uttalade panelen i *Argentina – Hides and Leather (2001)* att termen "avgift" betecknar en "ekonomisk börda" och en "skyldighet att betala pengar för en person" och att även om åtgärden ifråga inte var en skatt i sin egen bemärkelse så var det att anse som en skatt i enlighet med Art III:2 eftersom den påförde en "ekonomisk börda" och skapade en "skyldighet att betala pengar".⁸³ Utifrån denna definition synes det inte orimligt att även ett krav på att köpa utsläppsrätter, som innebär en skyldighet att betala pengar ryms inom bestämmelsen.

Att köpa utsläppsrätter bör därför kunna anses innebära en ekonomisk börda, och en skyldighet att betala pengar för en person, företag eller importör. Således skulle ett krav att delta i ett utsläppshandelssystem kunna anses vara en intern skatt enligt artikel III:2 i Gatt.

Enbart indirekta skatter kan gränsskattejusteras

Artikel II:2(a), andra meningen, i Gatt ska läsas tillsammans med Artikel III:2, första meningen. Den senare bestämmelsen föreskriver att den omfattar "interna skatter och andra avgifter av vilket slag som helst" som tillämpas *direkt* eller *indirekt* på varor. Detta innebär att endast s.k. *indirekta skatter* kan gränssjusteras. Indirekta skatter ska skiljas från s.k. *direkta skatter*, så som inkomstskatter, sociala avgifter och skatter på producenter. Dessa kan inte gränssjusteras.

Skillnaden mellan *direkta* och *indirekta skatter* diskuterades i en rapport från arbetsgruppen om gränsskattejusteringar⁸⁴ (härefter WP-rapporten). Enligt arbetsgruppen fanns det en samsyn om att vissa skatter på varor kunde gränssjusteras t.ex. punktskatter⁸⁵, försäljningsskatter, kaskadskatter och mervärdesskatt.⁸⁶ Dessa skatter kallas indirekta skatter. Vidare fanns det en samsyn om att andra skatter som inte direkt tas ut på produkter inte var berättigade till gränsskattejustering. Dessa skatter kallas för direkta skatter. Exempel på sådana skatter innefattade sociala avgifter. Dessutom noterade arbetsgruppen att det fanns meningsskiljaktigheter vad gällde tillämpligheten av gränsskattejustering för vissa kategorier av skatter, så som t.ex. fastighetsskatter och s.k. gömda eller processkatter, "taxes occultes", inklusive t.ex. energiskatter,

⁸³ Panelrapporten i *Argentina – Hides and Leather (2001)*, para. 11.143.

⁸⁴ Working Party Report, Border Tax Adjustments (1970).

⁸⁵ I EU finns det gemensamma harmoniserade bestämmelser om punktskatter för alkohol- och alkoholdrycker, tobaksvaror, energiprodukter och elektricitet. Dessa finns i rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG (s.k. punktskattsdirektivet).

⁸⁶ WP-rapporten, punkt 14.

konsumtionsskatter på kapitalutrustning, och tjänster som används vid transport och produktion av andra beskattningsbara varor.

För att principerna om gränsskattejustering ska kunna tillämpas på BCA är det således utifrån WP-rapporten nödvändigt att den utformas som en skatt på en vara (dvs. en indirekt skatt), och inte en skatt på en producent (dvs. en direkt skatt).

Oklart är däremot om en skatt på koldioxid som en vara släppt ut kan ses som en indirekt skatt som kan justeras vid gränsen. I litteraturen hänvisas det till meningsskiljaktigheterna i WP-rapporten avseende de s.k. gömda processkatterna, "taxes occultes", och att det därför vore tveksamt om energiskatter omfattas. Samtidigt menar vissa att även om en ren energiskatt inte skulle omfattas, skulle en skatt baserad på hur mycket energi som förbrukats under processen eller koldioxid som varan släppt ut kunna gränjusteras.⁸⁷ Även Pauwelyn anser att en koldioxidskatt på varor som påförs vid distributionen eller försäljningen, kan gränjusteras.⁸⁸ Ett problem är dock att koldioxidutsläppen inte stannar kvar i varan efter att den är färdig producerad, utan dessa kan sägas konsumeras i produktionsprocessen. Frågan är om man verkligen kan se det som en skatt på varan, eller om det istället handlar om en beskattning av hur varan producerats och dess produktionsprocessen?

Kan utsläpp av koldioxid vid produktionen ses som en insatsvara?

Enligt artikel II:2(a) i Gatt får skatter på varor eller på "produkt, av vilken den importerade varan helt eller delvis framställts eller tillverkats" gränjusteras. Det senare refererar främst till insatsvaror. Liksom energi, stannar inte koldioxidutsläppen kvar i varan efter att den är färdig producerad, utan dessa kan sägas konsumeras i produktionsprocessen. I litteraturen har man lyft att detta är problematiskt för utformningen av BCA. Man är oeniga om insatsvaror, som t.ex. energi eller koldioxidutsläpp, och som försvinner i produktionsprocessen, omfattas eller inte, och därmed kan gränjusteras.⁸⁹ Matsushita m.fl. (2015), anser dock att detta borde tolkas in.⁹⁰ Även Pauwelyn anser detta, framförallt med hänsyn till att syftet med en koldioxidskatt är att internalisera kostnaden för koldioxiden i det slutliga priset för att ge konsumenter och producenter incitament att växla till grönare energi. Av den anledningen

⁸⁷ Matsushita m.fl., s. 767.

⁸⁸ Pauwelyn, s. 29.

⁸⁹ Tamiotti 2009, s. 104.

⁹⁰ Matsushita m.fl., s. 767.

menar han att en koldioxidskatt åtminstone indirekt är en skatt på varan.⁹¹

WTO:s tvistlösningsorgan har inte behövt ta ställning till denna fråga. Panelavgörandet i *US – Superfund (1987)* åberopas dock ibland som stöd för tolkningen att även skatt på vissa insatsvaror som används i produktionsprocessen kan gränsjusteras.⁹² I tvisten fann panelen att en amerikansk skatt på vissa ämnen som användes som insatsvaror i produktionen av vissa kemikalier, och som påfördes dessa ämnen samt direkt på varorna kunde gränsjusteras.⁹³ Panelen noterade i fallet att skatten påfördes på de importerade varorna eftersom de producerades av kemikalier som var skattebelagda i USA också, och att skattesatsen bestämdes i princip utifrån mängden kemikalier som användes och inte i relation till värdet på det importerade ämnet.⁹⁴ Den var därför förenlig med principen om likabehandling i artikel III:2, första meningen.⁹⁵

I fallet var det oklart om dessa ämnen fanns kvar i slutprodukten eller om de hade försvunnit i produktionsprocessen, och panelen gjorde ingen skillnad i den frågan.⁹⁶

Slutsatser om alternativ 2

Sammanfattningsvis är det endast s.k. *indirekta skatter*, dvs. skatter eller avgifter på varor som kan gränsjusteras. För att omfattas av reglerna för gränsskattejustering och inte tullar och andra avgifter enligt artikel II:1(b) i Gatt, är det således viktigt att BCA utformas som en skatt eller en liknande avgift. Detta innebär alltså att denna skatt eller liknande avgift borde utgå på grund av en intern händelse, såsom t.ex. distribution, försäljning, eller användning av den importerade varan inom EU. För att omfattas av reglerna för gränsjustering enligt artikel II:2(a) i Gatt, är det även viktigt att man inför en skatt eller en avgift för en vara, och inte på producenten. Vidare vore det önskvärt om BCA sågs som en förlängning av en intern, inhemsk, EU-skatt eller avgift för att principerna om gränsskattejustering skulle kunna tillämpas.

Utifrån panelavgörandet i *Argentina - Hides and Leather (2001)* där panelen sa att termen ”avgift” betecknar en ”ekonomisk börda” och en ”skyldighet att betala pengar” är det inte omöjligt att WTO:s tvistlösningsorgan skulle bedöma en skyldighet att köpa utsläppsrätter som i

⁹¹ Pauwelyn, s. 29.

⁹² Tamiotti 2009, s. 104.

⁹³ Panelrapporten i *US – Taxes on petroleum and certain imported substances (1987)* (härefter *US – Superfund (1987)*), para. 5.2.4, 5.2.7 och 5.2.10.

⁹⁴ *Ibid.*, para. 5.2.8.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Mehling et al 2019, s. 458–459.

vart fall en skattelikhande avgift som skulle kunna omfattas av artikel III:2. Med hänsyn till att ingen av de aktuella förslagen föreslår att ändra på EU ETS, är det dock osäkert om man skulle kunna likställa det med en intern skatt eller avgift. Ett alternativ skulle vara att införa en koldioxidskatt i hela EU.

Om principerna om gränsskattejustering kan tillämpas, får även exportrabatter införas för inhemsk produktion för export. Detta i enlighet med destinationsprincipen om att varorna ska beskattas där de konsumeras. Sådana rabatter utgör inte förbjudna exportsubventioner.

Frågan om ett krav på köp av utsläppsrätter kan ses som en skatt eller en liknande avgift på en vara kommer slutligen dock att bero på hur brett WTO:s tvistlösningsorgan tolkar artikel II:2(a) och artikel III:2 i Gatt.

5.2.3 Alternativ 3: En intern lag, reglering eller bestämmelse (artikel III:4 i Gatt)

Som redogjorts för ovan är det osäkert om en BCA som bygger på att importörer ska köpa utsläppsrätter kan likställas med en skatt eller en liknande avgift. Ett tredje alternativ är att BCA utformas som en intern reglering.

Bestämmelserna om interna regler finns i artikel III:4 i Gatt, och omfattar alla lagar, förordningar och bestämmelser som påverkar en varas interna försäljning, salubjudande, köp, distribution eller användning. I likhet med interna skatter och liknande avgifter får även interna regler gränssjusteras, dvs. tillämpas på importerande varor, så länge dessa inte diskrimineras. Ett krav på inhemska producenter att köpa utsläppsrätter skulle därmed även kunna tillämpas på importörer. Artikel III:4 i Gatt föreskriver att importerade varor inte får behandlas mindre gynnsamt än inhemska varor av samma slag. Motsvarande krav måste därför finnas för inhemska producenter.

Att notera är dock att för att en åtgärd ska anses omfattas av bestämmelsen behöver den i likhet med reglerna om interna skatter och liknande avgifter vara tillämplig på varan, och inte producenten. Artikeln omfattar endast lagar, förordningar och bestämmelser som rör t.ex. intern försäljning, distribution eller användning av varorna. Av den anledningen är det viktigt att utforma kravet på att köpa utsläppsrätter som ett krav för importörer som uppkommer t.ex. vid försäljningen eller användningen av varan inom EU, och inte vid importen, för att bestämmelserna ska kunna tillämpas.

I likhet med reglerna om interna skatter och liknande avgifter, finns det också en osäkerhet om en inhemsk regel som tar sikte på hur varan

producerats (dvs. vilka process- och produktionsmetoder som använts) till skillnad från varans egenskaper, omfattats.⁹⁷ Avgörande är hur man tolkar begreppet ”påverkar” varan. AB har fastställt att det betyder ”ha en effekt på”. Det är en mycket bred kategori.⁹⁸ Enligt praxis omfattar bestämmelsen alla lagar och regler som negativt kan påverka konkurrensvillkoren mellan inhemska och importerade produkter. Kategorin har i praxis tolkats mycket brett, och exempelvis har krav på att importerade cigaretter behöver en skattestämpel som påförts i närvaro av en tullinspektör ansetts omfattas, liksom momsrelaterade administrativa krav på återförsäljare av importerade cigaretter.⁹⁹ Utifrån detta synes det svårt att se att ett krav på att köpa utsläppsrätter för motsvarande mängd av koldioxidutsläpp som varan orsakat i produktionen inte skulle omfattas.

I praxis har även skatter ansetts vara en åtgärd som omfattas av bestämmelsen (*Mexico – Taxes on Soft Drinks (2006)*).¹⁰⁰ Vidare i *China – Auto Parts (2009)* ansågs samma kinesiska legala bestämmelse vara oförenlig med både artikel III:2 och artikel III:4.¹⁰¹ Det betyder alltså att en åtgärd, så som BCA, skulle kunna omfattas av bestämmelsen om intern reglering, även om den omfattades av reglerna interna skatter och avgifter också.

Med hänsyn till den breda tolkningen som ändå gjorts är det inte osannolikt att ett krav på att köpa motsvarande riktiga eller virtuella utsläppsrätter skulle anses utgöra en intern reglering. Ett krav på att köpa utsläppsrätter borde kunna anses utgöra en bestämmelse som påverkar de aktuella varornas försäljning, i och med att priset skulle påverkas och därmed ha effekt på varornas konkurrensvillkor. Med tanke på att det inhemska kravet på EU-producenter att köpa utsläppsrätter inte kallas för en skatt, utan ett krav eller reglering, kan det även te sig mer naturligt att tillämpa bestämmelserna om interna regleringar, inställt för reglerna om skatter och liknande avgifter. Ett BCA som bygger på att importörer ska köpa utsläppsrätter är därför mest troligt en intern reglering.

Om artikel III:4 i Gatt är tillämplig måste alltså principen om nationell behandling respekteras. Denna liksom de övriga icke-diskrimineringsprinciperna redogörs för närmare nedan.

⁹⁷ Se t.ex. Pauwelyn, s. 31 ff.

⁹⁸ För mer information se Van den Bossche & Zdouc, s. 377–378.

⁹⁹ Ibid., s. 378 f.

¹⁰⁰ Ibid., s. 381.

¹⁰¹ Överprövningsorganets rapport i *China – Auto Parts (2009)*, para. 183 och 197.

5.3 WTO:s icke-diskrimineringsprinciper som gäller för tullar, skatter och interna regler

5.3.1 Inledning

Det finns två grundläggande icke-diskrimineringsprinciper inom WTO-rätten som är relevanta för BCA. Eventuella avsteg från dessa måste rättfärdigas i enlighet med de allmänna undantagen i artikel XX i Gatt.

Den första principen är principen om nationell behandling. Den innebär att importerade varor inte får behandlas sämre än inhemska varor när det gäller t.ex. interna skatter och avgifter, eller bestämmelser om försäljning, köp, distribution. Den är således endast relevant för skatter eller interna regleringar, och inte om BCA skulle ses som en tull.

Den andra principen är principen om mest-gynnad-nation, den s.k. MGN-principen. Den innebär att varje fördel, till exempel en tull- eller avgiftssänkning, som en WTO-medlem ger till en annan medlem, omedelbart och ovillkorligt ska tillfalla alla övriga WTO-medlemmar. Principen är relevant för alla typer av åtgärder, och gäller således oavsett om BCA bedöms utgöra en tull, en skatt eller en intern reglering.

Slutligen kan det även nämnas att det finns fler icke-diskrimineringsprinciper i Gatt. Mest relevant här är artikel X:3 i Gatt. Nedan redogörs mer i detalj vad principerna innebär och kortfattat hur de kan tillämpas på de olika förslagen.

5.3.2 Principen om nationell behandling (NT) för interna skatter och interna regleringar

Den första icke-diskrimineringsprincipen är principen om nationell behandling. Enligt den bestämmelsen får inte importerade varor, vare sig direkt eller indirekt, vara underkastade något slag av interna skatter eller andra avgifter *utöver* dem som direkt eller indirekt tillämpas på samma slags varor av inhemskt ursprung (artikel III:2, första meningen, i Gatt). För utformningen av BCA innebär detta att om BCA ses som intern skatt eller liknande avgift får man inte belägga de importerade varorna högre kostnader för sina utsläpp än vad de motsvarande inhemska varorna betalar för sina utsläpp. Inte heller får importerade varor beläggas med interna skatter eller andra avgifter på sådant sätt att skydd beredes för inhemsk produktion (andra meningen). Motsvarande bestämmelse finns för nationella regleringar i artikel III:4 i Gatt. Enligt den bestämmelsen får inte importerade varor behandlas *mindre gynnsamt* än inhemska varor.

Vad gäller det första kravet om att inte beskatta eller avgiftsbelägga importerade varor *utöver* inhemska varor ska det noteras att kravet är

absolut, även de minsta mängderna av avgifter utöver är för mycket.¹⁰² Vidare är det den faktiska skattebördan som ska jämföras. Panelen i fallet Argentina – Hides and Leather (2001) noterade t.ex. att WTO parterna lätt skulle kunna kringgå bestämmelsen genom att använda sig av olika *beräkningsmetoder* om man inte tittade på den faktiska skattebördan.¹⁰³ För att inte BCA ska strida mot bestämmelsen, anses det i litteraturen att det säkrast vore att basera BCA på den lägsta skatten eller avgiften som inhemska producenter betalar.¹⁰⁴ Kravet på att inte behandla importerade varor mindre gynnsamt än inhemska varor enligt artikel III:4 i Gatt innebär i huvudsak att de importerade varorna måste få lika effektiva konkurrensmöjligheter. Importerade varor får inte särbehandlas på så sätt att de får sämre möjligheter att konkurrera med inhemska varor.¹⁰⁵ Det måste också finnas en genuin relation mellan åtgärden och den ”negativa påverkan på konkurrensvillkoren för de importerade varorna”. För utformningen av BCA skulle detta kunna innebära att kravet på att köpa utsläppsrätterna för importörerna inte får vara mycket tyngre eller större än för motsvarande inhemska producenter. Detta eftersom de importerade varorna på så sätt skulle kunna få det svårare att konkurrera med de inhemska varorna.

Bestämmelserna omfattar både direkt diskriminering, s.k. *de jure* diskriminering, och indirekt diskriminering, s.k. *de facto* diskriminering. *De jure* diskriminering är t.ex. diskriminering som går att utläsa från lagen, medan *de facto* diskriminering är diskriminering som sker rent faktiskt. I *EC – Seal Products (2013)* menade t.ex. panelen att EU:s undantag för sälffiske av marina resurshanteringsändamål gav kanadensiska och norska sälprodukter sämre behandling än produkterna från Grönland. Panelen fastställde detta utifrån bevisningen som framlagts, som visade att den största majoriteten av sälprodukter från Kanada och Norge inte fick tillträde till EU genom undantagen, medan så gott som alla inhemska sälprodukter kvalificerade för detta.¹⁰⁶

För utformningen av BCA, innebär detta framförallt att t.ex. beräkningen av priset och mätmetoderna för utsläppen inte får utformas diskriminerande. De får inte utformas på så sätt att inhemska varor bedöms gynnas av mätmetoden.¹⁰⁷ Kravet på likabehandling gäller för ”varor av samma slag”. Varor som inte är av samma slag får behandlas olika. Vad som utgör varor av samma slag redogörs för närmare nedan i

¹⁰² Överprövningsorganets rapport i *Japan—Alcoholic Beverages II (1996)*.

¹⁰³ Panelrapporten, i *Argentina – Hides and Leather (2001)*, para. 11.182.

¹⁰⁴ Mehling et al 2019, s. 461.

¹⁰⁵ Van den Bossche & Zdouc s. 390–391.

¹⁰⁶ Panelrapporten i *EC – Seal Products (2013)*, para. 7.608–7.609.

¹⁰⁷ För mer information om detta, se avsnitt 6.4.1 nedan.

avsnitt 5.4. Samtidigt kan det även noteras att importerade varor inte heller får beläggas med interna skatter eller andra avgifter på sådant sätt att skydd beredes för inhemsk produktion (artikel III:2, andra meningen). Bestämmelsen är bredare än bestämmelsen i artikel III:2, första meningen, och kan därmed omfatta skatter eller avgifter som är förenliga med artikel III:2, första meningen.¹⁰⁸ Detta krav gäller varor som är direkt konkurrerande eller som utgör ersättningsvaror.¹⁰⁹

5.3.3 MGN-principen

Icke-diskrimineringsprincipen om mest gynnad nation (den s.k. MGN-principen) i artikel I i Gatt, stadgar bl.a. att i fråga om tullar och avgifter av varje slag vid import så ska varje fördel, förmån, frihet eller rättighet som en WTO-medlem medger för en vara från något land, omedelbart och ovillkorligt medges för varor av samma slag från alla andra WTO-medlemmar. Kategorin ”varje fördel, förmån, frihet eller rättighet” är bred. Bestämmelsen skyddar förväntningarna om lika konkurrensvillkor för varor importerade från olika länder.¹¹⁰ En lägre tillämpad avgift anses exempelvis otvivelaktigt vara en fördel.

Även alla regler och formaliteter i samband med import omfattas av bestämmelsen om icke-diskriminering. Vidare omfattas icke-fiskala gränsåtgärder, så som mindre komplicerande licensprocedurer. Inte bara handlingar utan även uteblivna handlingar kan innebära en fördel. Vidare är det inte bara tullar och avgifter som omfattas utan även metoden för att bestämma dem.

Om åtgärden omfattas av bestämmelsen och innebär en fördel, förmån, frihet eller rättighet, ska den tillämpas icke-diskriminerande, på samma sätt för varor av samma slag (se nedan i avsnitt 5.4).

Även MGN-principen omfattar liksom principen om nationell behandling både *de jure* och *de facto* diskriminering. Ett undantag från importtullar som i praktiken gynnar ett fåtal länder har t.ex. ansetts vara en *de facto* diskriminering som var oförenlig med artikel I:1 i Gatt.¹¹¹ I *EC - Seal Products (2013)* noterade panelen att samtidigt som praktiskt taget alla sälprodukter från Grönland sannolikt skulle kvalificera för undantaget för inuiter och ursprungsbefolkningar för tillträde till EU:s marknad, så gjorde den största majoriteten av kanadensiska och norska inte det. Därför ansåg panelen att utifrån undantagets ”design, struktur och förväntade användning”, så påverkade undantaget negativt de

¹⁰⁸ Van den Bossche & Zdouc s. 366.

¹⁰⁹ Note Ad till Artikel III:2.

¹¹⁰ Överprövningsorganets rapport i *EC – Seal Products (2014)*, para. 120.

¹¹¹ Överprövningsorganets rapport i *Canada – Autos (2000)*.

kanadensiska och norska produkternas konkurrensvillkor jämfört med produkterna från Grönland. Detta utgjorde en de facto diskriminering i strid med MGN-principen.¹¹²

För att undvika diskriminering av varor av samma slag från olika länder, i strid med MGN-principen, vid utformningen av BCA innebär detta alltså att det är viktigt att instrumentet inte utformas så att andra länder i praktiken kommer att behandlas olika. Detta skulle exempelvis kunna vara fallet med BCA, om länder som vidtagit klimatpolitiska åtgärder, i praktiken skulle behandlas mer förmånligt då deras industrier och producenter till stor del redan gjort omställningar till renare produktion. Då skulle hela systemet kunna behöva rättfärdigas med stöd av de allmänna undantagen i artikel XX.

Vidare föreslås det i cementförslaget och det franska förslaget från 2019 att det vid utformningen av BCA att en importör skulle medges avdrag för andra länders klimatpolitiska åtgärder. Detta skulle dock enligt Hillman och Pauwelyn mest sannolikt vara i strid med MGN-principen, då man skulle ge fördelar till varor utifrån deras ursprungsland.¹¹³

5.3.4 Artikel X:3 i Gatt

Artikel X:3 i Gatt innehåller en bestämmelse om att varje avtalsslutande part på ett enhetligt, opartiskt och rimligt sätt ska *tillämpa* alla sina lagar, föreskrifter, beslut och avgöranden avseende bl.a. skatter, avgifter och krav eller restriktioner på import.¹¹⁴ Bestämmelsen gäller även lagar och regler som t.ex. påverkar försäljningen, distribution eller användning av varor. Om BCA skulle innebära att importerade varor påfördes tyngre administrativa krav än inhemska varor, vad gäller t.ex. krav på mätning av utsläpp skulle det kunna vara i strid med bestämmelsen. Detta gäller oavsett om BCA skulle ses som en tull, skatt eller en intern reglering.

Som närmare redogörs för nedan i avsnitt 6.4.1, skulle t.ex. krav på att alla ska mäta de faktiska utsläppen mest troligt resultera i mer betungande krav för importörer eller tredjelandsproducenter än inhemska producenter. Detta skulle troligen vara oförenligt med artikel X:3.

¹¹² Se panelens rapport i *EC – Seal Products*, (2013), para. 5.95.

¹¹⁴ Van den Bossche & Zdouc, s. 510.

5.4 Likabehandling av varor av samma slag

5.4.1 Inledning (artikel III:2, första meningen, i Gatt)

Som nämnts ovan innebär principen om nationell behandling i artikel III:2, första meningen, i Gatt att varor av samma slag ska behandlas lika. Utländska varor av samma slag får inte beskattas eller avgiftsbeläggas mer än en inhemsk vara. Varor som inte är av samma slag får däremot behandlas olika. Motsvarande krav för behandlingen av varor vad gäller interna regleringar, enligt artikel III:4. Även i artikel I i Gatt föreskrivs det att förbudet mot diskriminering mellan länder gäller varor som är av samma slag. För utformningen av BCA är det därför avgörande hur man bedömer vilka varor som är av samma slag.

Mer konkret för utformningen av BCA är frågan om varor kan anses vara olika beroende på vilket sätt de producerats, dvs. hur mycket växthusgaser de släppt ut i produktionsprocessen. Som exempel kan tas två stålvaror, där den ena producerats med traditionell teknologi och därmed skapat stora koldioxidutsläpp, medan den andra använt en mer klimatvänlig teknologi som släppt ut mindre koldioxid. Får dessa två stålvaror beskattas olika enligt de materiella reglerna i Gatt, eller anses de vara varor av samma slag?

I ett indelande skede bör det noteras att även om begreppet ”varor av samma slag” finns i ett flertal bestämmelser i Gatt, betyder inte det att de nödvändigtvis ska tolkas och tillämpas exakt likadant. Vidare kan bedömningen också skilja sig mellan olika länder. I stort sett ska de dock bedömas på samma sätt utifrån samma kriterier, som artikel III:2, första meningen, förutom vad gäller exempelvis bredden. Nedan redogörs det därför främst hur en bedömning ska göras enligt artikel III:2, första meningen, i Gatt.

5.4.2 Bedömningskriterier

För att avgöra om två varor är av samma slag eller inte, enligt artikel III:2, första meningen, i Gatt, ska en analys göras av alla relevanta kriterier i det enskilda fallet. Detta kan t.ex. inkludera följande (men inte uttömmande):

- (i) **varans egenskaper, natur och kvalitet** (dvs. fysiska egenskaper);
- (ii) **varans slutanvändning i en given marknad** (dvs. *the extent to which products are capable of performing the same, or similar, functions/end-uses*);
- (iii) **konsumenters preferenser och vanor**, also referred to as *”consumers’ perceptions and behaviours, in respect of the products (i.e. the extent to which consumers are willing to use*

- (iv) *the products to perform these functions or the extent to which consumers perceive products to be substitutable*); och **varans tullklassifikation** enligt det Harmoniserade systemet (HS-nomenklaturen).¹¹⁵

Enligt AB ska begreppet ”varor av samma slag” tolkas snävt.¹¹⁶ Vidare uttalande AB i rapporten *Philippines – Distilled Spirits (2012)* att bedömningen om likheten handlar om att bestämma om arten och omfattningen av ett *konkurrensförhållande* mellan och bland importerade och inhemska varor.¹¹⁷

Sammanfattningsvis ska en helhetsbedömning göras i det enskilda fallet för att avgöra likheten mellan varorna, och även bl.a. prisfrågor kan vara relevant.¹¹⁸ I övrigt kan även interna regler som tillämpas på varorna, så som om samma inhemska regler om marknadsföring, distribution, märkning eller hälsa beaktas och tas med i bedömningen.¹¹⁹

I doktrinen finns det delade meningar om varor med låg och hög klimatpåverkan är varor av samma slag eller inte.¹²⁰ Vad gäller varor som producerats på olika sätt vad gäller processer och produktionsmetoder, har man historiskt sett inte gjort något skillnad mellan varor av den anledningen. I den juridiska doktrinen är man dock inte övertygade om att detta synsätt helt gäller längre, framförallt om detta kan beaktas i bedömningen om konsumenters preferenser och vanor.¹²¹ För utformningen av BCA är frågan alltså om konsumenter i så stor grad gör skillnad, väljer, och köper varor beroende på om de är producerade med miljövänlig teknologi eller inte. Hittills har dock WTO:s tvistlösningsorgan framförallt beaktat detta vid tillämpningen av artikel XX. Exempelvis i *US - Shrimp (1998)* höll AB med panelen om att räkor som fångats med eller utan åtgärder som räddade sköldpaddor var varorna av samma slag. Samtidigt, vilket var nytt, fastställde AB att åtgärder som tog fasta på utländska process- och produktionsmetoder, dvs. hur räkorna hade framställts, kunde rättfärdigas enligt artikel XX i Gatt

Vad gäller ersättningsvaror och varor som är i direkt konkurrens (artikel III:2, andra meningen) har dock AB i *Canada – Certain Measures*

¹¹⁵ Överprövningsorganets rapport i *Philippines – Distilled Spirits (2012)*, para. 170 och Van den Bossche & Zdouc s. 358.

¹¹⁶ Överprövningsorganets rapport i *Japan – Alcoholic Beverages II (1996)*, para. 114.

¹¹⁷ Överprövningsorganets rapport i *Philippines – Distilled Spirits (2012)*, para. 170.

¹¹⁸ Van den Bossche & Zdouc, s. 357 och 360.

¹¹⁹ *Ibid.*, s. 357.

¹²⁰ Se t.ex Mehling mfl, s. 460 och Hillman, s. 7.

¹²¹ Van den Bossche & Zdouc, s. 388 f. och s. 319.

Affecting the Renewable Energy Generation Sector (2013) antytt att produkter som producerats på olika sätt kan anses vara olika.¹²² Vid bedömningen enligt WTO:s avtal om subventioner och utjämningsåtgärder, menade AB också att förnybart producerad el (dvs. vind- och solvärmeproducerad el) inte konkurrerade med andra konventionellt producerad el.

Vidare, av intresse för den här studien, uttalade AB till skillnad från panelen i *EC – Asbestos (2001)* som rörde begreppet varor av samma slag enligt artikel III:4, att de *hälsorisker* (cancerogena) som asbestfibrerna utgjorde skulle beaktas i likhetsbedömningen.¹²³ Enligt AB kan bevis om hälsorisken påverka bedömningen av konkurrensförhållandet mellan olika varor på en marknad och även konsumenters preferenser och vanor. I det fallet ansåg AB att bevisen tydde på att varorna inte var av samma slag.¹²⁴

Vidare uttalade AB i *EC – Asbestos (2001)* vad gällde de olika cementsorterna att både företags och enskilda konsumenters preferenser och vanor skulle beaktas,¹²⁵ vilket är relevant för BCA. Eftersom BCA åtminstone i ett inledande skede kommer att fokusera på basmaterial kommer det framförallt vara företag som köper de varor som kommer att omfattas av BCA.

Förutom att man i likhetsbedömningen kan ta hänsyn till risker som en vara utgör för människors hälsa, har man i litteraturen även jämfört detta med risker som en vara utgör för miljön, så länge som riskerna härstammar från varornas fysiska egenskaper eller reflekteras i konsumenternas preferenser.¹²⁶

5.4.3 Bedömning “varor av samma slag” för varor som omfattas av BCA

För att avgöra om två varor som omfattas av BCA är av samma slag, skulle en grundlig analys behöva göras av de aktuella varorna, vilket inte ryms inom ramen för den här studien.¹²⁷ Det kan dock noteras att det generellt sett inte är någon större fysisk skillnad mellan t.ex. två stålvaror med olika koldioxidavtryck. Detta oavsett om den ena producerats med traditionell teknik, och den andra produceras med en nyare klimatvänligare teknologi. På samma sätt, så som tullklassificeringen är

¹²² Överprövningsorganets rapport i *Canada—Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector (2013)*, para. 5.63.

¹²³ Överprövningsorganets rapport i *EC – Asbestos (2001)*, para. 113 och 114.

¹²⁴ *Ibid.*, t.ex. para. 53.

¹²⁵ *Ibid.*, para. 130.

¹²⁶ Se t.ex. IISD & Unep 2012, s. 41.

¹²⁷ Inkl. t.ex. substitutionsanalyser och marknadsanalyser.

för närvarande, görs det generellt sett inte i den någon skillnad mellan stålplåtar som producerats på det ena eller det andra sättet.¹²⁸ Utifrån konsumenters preferenser och vanor, skulle man dock kunna tänka sig att varorna kan anses vara olika. I allt större grad gör konsumenter skillnad mellan varor utifrån deras koldioxidavtryck, så som vad gäller t.ex. kött, mejerivaror, och el. Fler och fler konsumenter, liksom importörer och producenter, är medvetna och anser att det är viktigt med varor som orsakat små eller inga utsläpp. För många företag har detta också blivit en allt viktigare fråga.¹²⁹

Vid en samlad bedömning är det därmed inte helt osannolikt att varor inte skulle kunna anses vara av samma slag enligt artikel III:2, första meningen, artikel III:4 och artikel I utifrån vilken metod de tillverkats och hur mycket koldioxid de släppt ut. Från ett europeiskt konsumentperspektiv är det tveksamt om varor med helt olika klimatpåverkan är helt utbytbara och kan anses konkurrera på samma marknad. För utformningen av BCA skulle det förenkla om varor med olika koldioxidavtryck inte ansågs lika, utan kunde särbehandlas.

5.5 Rättfärdigande genom tillämpning av de allmänna undantagen (artikel XX i Gatt)

Även om BCA vid en eventuell prövning av WTO:s tvistlösningsorgan skulle anses vara helt, eller i något avseende, i strid med de materiella reglerna i Gatt,¹³⁰ kan åtgärden eventuellt ändå rättfärdigas med stöd av de allmänna undantagen i artikel XX i Gatt. För vårt fall skulle det t.ex. kunna vara om WTO:s tvistlösningsorgan skulle anse att regler om gränsskatter, tullar eller intern reglering inte kan tillämpas på BCA eller om BCA i sin helhet eller delar skulle bedömas som diskriminerande mot importerade varor.

Viktigt att notera är att det som ska rättfärdigas enligt artikeln är den eller de aspekter som gav upphov till Gatt-oförenligheten.¹³¹ Varje enskild oförenlighet behöver kunna motiveras. Vad gäller t.ex. frågan om de facto diskriminering av utländska varor, skulle frågan kunna vara om just den diskriminering har ett klimatsyfte som kan motiveras med hjälp av bestämmelsen.

Artikel XX är en balanserande bestämmelse som tillåter en avvägning av olika intressen och möjliggör för WTO-medlemmarna att prioritera

¹²⁸ Ett undantag är bioetanol (en jordbruksvara), som man delar upp beroende på om den är baserad på "jordbruksårvara" eller andra (så som t.ex. fossilt eller cellulosa).

¹²⁹ Se t.ex. Siemens, Skanska, HM, och SSAB.

¹³⁰ Van den Bossche & Zdouc, s. 547.

¹³¹ Överprövningsorganets rapport i *EC – Seal Products* (2014).

skyddet eller främjandet av vissa samhällliga värden och intressen framför handelsliberalisering, marknadstillträde eller icke-diskriminering.¹³² De undantagsbestämmelser som är mest relevanta för den här studien, är punkterna om åtgärder:

- b) nödvändiga för att skydda människors, djurs eller växters liv eller hälsa; och
- g) avseende att bevara uttömliga naturtillgångar, om sådana åtgärder genomföres i samband med begränsningar av inhemsk produktion eller konsumtion.

För att en åtgärd, BCA i det här fallet, ska kunna rättfärdigas behöver den dels uppfylla punkten (b) eller (g) men även den introducerande paragrafen, *chapeau*. Det första kravet gäller innehållet i åtgärden medan det andra kravet rör tillämpningen av åtgärden i praktiken. Viktigt i detta sammanhang är att notera att undantagsregeln inte kan åberopas för att utjämna konkurrensackdelar för den inhemska industrin. Tvärtom är det viktigt att klimatsyftet med åtgärden är i fokus.

Det kan noteras att begreppet ”hållbar utveckling” som finns i preambeln till WTO-avtalet, utvecklats till att bli en vägledande princip för tolkningen av WTO-avtalen.¹³³ Vissa menar att AB:s uttalande i *US - Shrimp (1998)*, kan ha gjort att WTO-rätten numera ska tolkas och tillämpas i enlighet med ”de framväxande principerna och legala standarderna för hållbar utveckling”.¹³⁴ Även i senare avgöranden har det uttryckligen refererats till målet med hållbar utveckling. Exempelvis i *China - Raw Materials (2012)* uttalade AB att de förstod det som att WTO-avtalet i sin helhet återspeglar den balans som WTO:s medlemmar dragit mellan handels- och icke-handelsrelaterade intressen.¹³⁵ Givet att klimatfrågan ses som en av världens största utmaningar och att alla världens länder ingått Parisavtalet, borde WTO-avtalen rimligen tolkas med beaktande av dessa målsättningar. Om BCA tydligt kan påvisas bidra till att målen i Parisavtalet uppfylls, borde det förenkla en bedömning av BCA:s förenlighet med artikel XX.

¹³² Van den Bossche & Zdouc, s. 545–546.

¹³³ IISD & Unep 2012, s. 36 och se t.ex. AB rapporten, *US – Shrimp (1998)*, para. 129 och 153.

¹³⁴ IISD & Unep 2012, s. 36 med vidare hänvisning.

¹³⁵ Överprövningsorganets rapport i *China – Raw Materials (2012)*, para. 306.

5.5.1 Åtgärder som är nödvändiga för att skydda människors, djurs eller växters liv eller hälsa (artikel XX(b) i Gatt)

Punkten (b) innehåller ett två-delskrav för att en åtgärd ”preliminärt”¹³⁶ ska anses rättfärdigad, nämligen dels att (i) åtgärden är utformad för att skydda människors, djurs eller växters liv eller hälsa, och att (ii) åtgärden är nödvändig för att skydda detta.¹³⁷

Att visa syftet med åtgärden anses vara relativt lätt och har inte gett upphov till några större tolkningsproblem. Generellt sett tar man även rätt stor hänsyn till det uttalade målet med åtgärden i det land som infört åtgärden och kan omfatta såväl folkhälsopolitiska åtgärder som miljöpolitiska åtgärder. För att åberopa miljöskäl är det dock inte tillräckligt att enbart fastställa existensen inte bara av en risk för ”miljön” i allmänhet, utan specifikt för djur- eller växtliv eller hälsa. Bland annat har WTO:s tvistlösningsorgan ansett att åtgärder för att minska luftföroreningar orsakade av konsumtion av bensin,¹³⁸ åtgärder för att minska risker till följd av ansamling av avfallsdäck¹³⁹ och åtgärder för att skydda delfiner¹⁴⁰ uppfyllt kriteriet, liksom åtgärder för att minska riskerna med asbest.¹⁴¹ Intressant här är att i *Brazil – Taxation (2018)* menade panelen att även minskning av koldioxidutsläpp är en av de policyer som omfattas av punkten (b) i artikel XX i Gatt.¹⁴²

Åtgärden behöver därutöver vara utformad på ett sätt som visar att det eftersträvar målsättningen.

I *China – Raw Materials (2012)* menade panelen att Kina inte lyckats visa att Kinas ifrågasatta exportrestriktioner var utformade som en ”del av ett omfattande program som upprätthölls för att minska föroreningar” och om syftet var att skydda hälsan.¹⁴³ För tillämpningen av bestämmelsen skulle det således vara viktigt att BCA utformades så att det i helhet kunde anses utgöra en del av ett omfattande program som syftar till att minska koldioxidutsläpp.

Åtgärden behöver vara nödvändig för att skydda människors, djurs eller växters liv eller hälsa.

¹³⁶ Som nämnts ovan, behöver åtgärder som ska rättfärdigas genom artikel XX både uppfylla kraven i någon av punkterna och den inledande paragrafen, den s.k. chapeaun.

¹³⁷ Van den Bossche & Zdouc, s. 557, med hänvisning till t.ex. panelrapporten i *China – Raw Materials (2012)*, para. 7.479–7.480.

¹³⁸ Överprövningsorganets rapport i *US – Gasoline (1996)*.

¹³⁹ Överprövningsorganets rapport i *Brazil – Retreated Tyres (2007)*.

¹⁴⁰ Överprövningsorganets rapport i *US – Tuna II (Mexico) (art. 21.5) (2015)*.

¹⁴¹ Överprövningsorganets rapport i *EC – Asbestos (2001)*.

¹⁴² Panelrapporten i *Brazil – Taxation (2018)*, para. 7.880.

Avseende nödvändighetskravet har det historiskt sett varit rätt svårt att bevisa.¹⁴⁴ På senare tid har dock WTO:s tvistlösningsorgan haft en mer flexibel inställning.¹⁴⁵ Bedömningen består av en avvägning av en rad faktorer, så som:

- (i) åtgärdens bidrag till det politiska målet;
- (ii) vikten av de gemensamma intressen eller värden som skyddas av åtgärden; och
- (iii) åtgärdens inverkan på internationell handel.¹⁴⁶

Därefter ska detta preliminära resultat bedömas gentemot möjliga alternativa lösningar, som kan vara mindre handelshindrande samtidigt som de åstadkommer ett likvärdigt skydd. Vidare kan det noteras att ju viktigare ett visst socialt värde som åtgärden syftar till att skydda och ju mer åtgärden bidrar till att främja målet, desto lättare är det att visa om åtgärden är ”nödvändig”.¹⁴⁷ Å andra sidan, ju mer handelsbegränsande åtgärden är, desto svårare är det att visa att den ”nödvändig”.¹⁴⁸

I litteraturen är man enig om att åtgärder för att minska koldioxidutsläpp kan rättfärdigas med hänvisning artikel XX(b).¹⁴⁹ Det är emellertid viktigt att huvudsyftet med åtgärden är just att skydda människors, djurs eller växters liv eller hälsa, istället för konkurrensskäl, även om det till viss del finns utrymme att även beakta sådana aspekter.

Som panelen visade i *China – Raw Materials (2012)* vore det för fallet BCA dessutom viktigt att åtgärder ingår i ett omfattande program för att minska koldioxidutsläppen inom EU. Att inkludera exportrabatter kan dock vara problematiskt eftersom det skulle kunna uppfattas som att dessa införs av konkurrensskäl och mindre av miljöskäl.¹⁵⁰ I det här sammanhanget skulle det även kunna vara av betydelse att EU påvisar att man gör stora insatser för att minska koldioxidutsläpp inom unionen. Detta kan både innefatta nuvarande åtgärder, men även nya skärpta åtgärder inom den *europiska gröna given* såsom insatser för att effektivisera ETS, utfasning av den fria tilldelningen och en inkludering av fler sektorer i ETS.

Samtidigt pekar litteraturen på att det kan vara svårare att bevisa att BCA är nödvändig. Det bör kunna beläggas att åtgärden kan minska koldioxidläckage till andra länder utanför EU, och därmed minska de

¹⁴⁴ För mer info se t.ex. IISD & Unep 2012, s. 44.

¹⁴⁵ IISD & Unep 2012, s. 44.

¹⁴⁶ Överprövningsorganets rapport i *Brazil – Retreaded Tyres (2007)*, para. 178

¹⁴⁷ Van den Bossche & Zdouc, s. 560.

¹⁴⁸ *Ibid.*, s. 560.

¹⁴⁹ Se t.ex. Mehling et al 2019, s. 565

¹⁵⁰ För mer information och diskussion om exportrabatter, se nedan i avsnitt 6.8.

globala utsläppen. Samtidigt ska det inte kunna finnas mindre handelshindrande alternativa åtgärder som skulle kunna uppnå samma mål. Även om *BCA mest troligt* är det effektivaste unilaterala sättet, är det inte *helt fastställt* att *BCA* är den mest effektiva åtgärden.¹⁵¹ En mindre ingripande åtgärd vore om alla WTO-medlemmar skulle kunna enas om globala åtgärder för att minska koldioxidutsläpp.

5.5.2 Åtgärder som är relaterade till bevarandet av uttömliga naturtillgångar (artikel XX(g) i Gatt)

Punkten (g) innehåller ett trestegstest, åtgärden ska framförallt:

- (i) avse "bevarandet av uttömliga naturtillgångar";
- (ii) "tillämpas i samband" begränsningar av inhemsk produktion eller konsumtion.

Bevarandet av uttömliga naturresurser

Vad gäller det första kravet, har AB fastställt att termen "bevarande" betyder "bevarande av miljön, och särskilt naturtillgångar".¹⁵² Därefter i *China – Rare Earth (2014)* ansåg panelen att man vid tolkningen av begreppet skulle ta hänsyn till "the international law principles of sovereignty over natural resources and sustainable development", som ger stater rätt stort utrymme till en skönsmåsig bedömning att fritt använda och exploatera sina naturtillgångar utifrån önskat bevarande och utvecklingsbehov.¹⁵³ Panelen höll med Kina om att termen "bevarande", inte är begränsad till att enbart "bevara" naturresurser,¹⁵⁴ utan att WTO-medlemmar själva till en stor del får bestämma vilken nivå på skyddet man önskar.¹⁵⁵

Vidtagandet av åtgärder för bevarandet av naturresurser behöver dock göras i enlighet med internationella förpliktelser. En avvägning behöver göras mellan bevarandet och handelsliberalisering, en medlems suveränitet över naturresurser samt rätten till hållbar utveckling. WTO:s tvistlösningsorgan har tolkat undantaget rätt brett, och vad gäller t.ex. begreppet uttömliga naturtillgångar har det ansetts omfatta både levande och icke-levande naturresurser.¹⁵⁶ Åtgärder för att minska koldioxidutsläpp har ansetts omfattas av begreppet.¹⁵⁷

¹⁵¹ För mer om detta, se avsnitt 3.4.2.

¹⁵² Överprövningsorganets rapport i *China – Raw Materials (2012)*, para. 355.

¹⁵³ Panelrapporten i *China – Rare Earth (2014)*, para. 7.262–7.263 och para. 7.266.

¹⁵⁴ *Ibid.*, para. 7.266.

¹⁵⁵ *Ibid.*, para. 7.267.

¹⁵⁶ Van den Bossche & Zdouc s. 575

¹⁵⁷ Panelrapporten i *Brazil – Taxation (2018)*.

Enligt AB ska bestämmelsen även tolkas evolutionärt dvs. med beaktande av dagens situation. Med hänvisning till WTO-avtalets preambel med målsättningsstadganden om hållbar utveckling, ansåg AB i *US - Shrimp (1998)* att bestämmelsen behöver läsas i ljuset av ”contemporary concerns of the community of nations about the protection and conservation of the environment”.¹⁵⁸ I fallet hänvisade AB även till att ”recent acknowledgment by the international community of the importance of concerted bilateral or multilateral action to protect living natural resources”.¹⁵⁹ I synnerhet med tanke på den stora uppmärksamheten kring klimatförändringar och att fler och fler länder utlyser klimatnödläge skulle även kunna påstås vara fallet med BCA. I litteraturen verkar man vara rätt eniga om att åtgärder för att minska koldioxidutsläpp borde omfattas av artikel XX (g).¹⁶⁰

Åtgärden ska ”avse” bevarandet av naturresurser

Kravet på att åtgärden ska ”avse” bevarandet av naturresurser kräver ”ett nära och riktigt” förhållande mellan åtgärden och det eftersträvade policymålet.¹⁶¹ Det anses vara tillräckligt att åtgärden är vara rimligt relaterat till det eftersträvade målet, men får inte vara oproportionerligt bred i omfattningen. Vidare handlar det om att både inhemska och importerade varor ska behandlas opartiskt och rättvist i förhållande till inhemska varor med hänsyn till bevarandet av naturresurser (det s.k. *even-handedness requirement*).¹⁶²

Alla de former av BCA som diskuterats inom EU måste kunna anses utformade så att de skulle kunna minska koldioxidläckage från EU till tredje land, och därmed minska de globala utsläppen. Så länge som inte alla typer av varor och sektorer omfattas, är det inte sannolikt att BCA kan anses vara oproportionerligt bred, snarare tvärtom om de endast omfattar de sektorerna som står för mest koldioxidutsläpp och har störst risk för koldioxidläckage. Punkten (g) borde därmed kunna tillämpas för att rättfärdiga BCA i sin helhet, eller i de delar, åtgärden anses vara i strid med de materiella reglerna i Gatt.

¹⁵⁸ Överprövningsorganets rapport i *US – Shrimp (1998)*, para. 129

¹⁵⁹ *Ibid.*, para. 131.

¹⁶⁰ Pauwelyn, s. 45.

¹⁶¹ Överprövningsorganets rapport i *US – Shrimp (1998)*.

¹⁶² Tamioiti 2009, s. 108–109.

5.5.3 Kraven i den inledande paragrafen (*chapeaun*)

För att en åtgärd ska kunna rättfärdigas enligt undantaget i artikel XX(g) i Gatt krävs att åtgärden även tillämpas i enlighet med den inledande paragrafen, *chapeaun*. Detta kräver att åtgärderna inte tillämpas på ett sätt som skulle:

- (i) innebära en godtycklig eller oberättigad diskriminering;
- (ii) mellan länder där samma förhållanden råder; eller
- (iii) en förtäckt inskränkning av internationell handel.

Bestämmelsen syftar i huvudsak till att ge ett uttryck för *principen om god tro*, på så sätt att undantagen inte missbrukas eller felanvändas för att t.ex. skydda inhemsk industri eller ekonomiska intressen.¹⁶³ Som nämnts ovan rör kraven i den inledande paragrafen tillämpningen av åtgärden i praktiken och om t.ex. BCA leder till utsläppsminskningar.¹⁶⁴ AB har fastslagit att sättet som en åtgärd tillämpas på, oftast kan urskiljas från åtgärdens design, arkitektur och struktur.¹⁶⁵

Vid bedömning av BCA:s förenlighet med den inledande paragrafen behöver man se till helheten av åtgärdens utformning. Klimatmotivet skulle därför kunna ifrågasättas om man inkluderade exportrabatter i BCA utan att kunna visa på ett tydligt klimatsyfte med detta. Ett annat exempel är om man valde ut varor baserat på andra kriterier än just risk för koldioxidläckage. Mer om detta, se avsnitt 6.7.

I *US – Shrimp (1998)* fann AB att tre element behöver finnas för att det ska kunna fastställas att det föreligger godtycklig eller oberättigad diskriminering mellan länder där samma förhållanden råder, nämligen:

- (i) Tillämpningen av åtgärden innebär en diskriminering;
- (ii) Diskrimineringen är godtycklig eller oberättigad till sin karaktär; och
- (iii) Diskrimineringen måste ske mellan länder där samma förhållanden råder

Åtgärden får inte vara diskriminerande mellan länder där samma förhållanden råder

Vad gäller det tredje kravet har AB förtydligat att man behöver ta hänsyn till vilka olika förhållanden som råder i olika WTO-medlemsländer.¹⁶⁶ Man kan inte tvinga andra länder att vidta i väsentligt samma typ av

¹⁶³ Van den Bossche & Zdouc, s. 594.

¹⁶⁴ Ibid., s. 593.

¹⁶⁵ Se t.ex. Överprövningsorganet rapport i *EC – Seal Products (2014)*, para. 5.302.

¹⁶⁶ Överprövningsorganet rapport i *US – Shrimp (1998)*.

regulativa åtgärder som man själv gjort för att åstadkomma ett visst politiskt mål, utan man behöver ta hänsyn till de förhållanden som råder i de andra medlemmarna på ett icke rigitt och inflexibelt sätt. Det som är avgörande är om det andra landet vidtagit åtgärder som är *lika effektiva*.¹⁶⁷ Därför är det viktigt att EU vid ett eventuellt införande av BCA beaktar om andra länder t.ex. vidtagit andra klimatpolitiska åtgärder för att inte producenter från dessa länder ska drabbas orättvist.¹⁶⁸ Vid beaktandet av de olika förhållandena som råder i olika medlemsländer, kan det även finnas skäl att beakta olika länders ekonomiska utvecklingsnivåer, i enlighet med principen om gemensamt men differentierat ansvar i Parisavtalet och behovet av särskild och differentierad behandling (SDT) för utvecklingsländer inom WTO.

Det får inte vara godtycklig eller oberättigad diskriminering

I övrigt har AB vad gäller den godtyckliga eller oberättigade diskrimineringen bl.a. fastslagit följande viktigare faktorer som kan vara viktigt att beakta vid utformandet av BCA:

- Det bör först göras försöka att nå multilaterala, plurilaterala eller bilaterala lösningar i syfte att minska de globala koldioxidutsläppen innan man vidtar unilaterala åtgärder, särskilt när det gäller ett gränsöverskridande problem.¹⁶⁹
- Ifall detta misslyckas, bör möjligheten undersökas att ingå “i kooperativa arrangemang” med berörda länder för att mildra de administrativa problemen vad gäller rättfärdigandet av den diskriminerande behandlingen.¹⁷⁰
- Viktigt att alla länder som påverkas får delta i “den kooperativa strategin för skyddet” och inte diskrimineras.¹⁷¹
- Åtgärderna behöver tillämpas på ett rättvist sätt och på ett sätt som tillförsäkrar en rättvis rättsprocess (s.k. *due process*-krav), inkl. t.ex. frågor om transparens och förutsebarhet, och möjlighet för exporterade länder att bli hörda och få svara på eventuella argument.¹⁷²

Tillämpningen av åtgärden får inte utgöra en diskriminering

Vad gäller denna punkt, menar vissa att de pågående diskussionerna inom UNFCCC och Parisavtalet eventuellt skulle uppfylla kriteriet.¹⁷³

¹⁶⁷ Överprövningsorganet rapport i *US – Shrimp (article 21.5 – Malaysia) (2001)*, para. 144.

¹⁶⁸ För mer information, se avsnitt 6.6.3.

¹⁶⁹ Överprövningsorganet rapport i *US – Shrimp (1998)*, para. 181.

¹⁷⁰ Överprövningsorganet rapport i *US – Gasoline (1996)*.

¹⁷¹ Överprövningsorganet rapport i *US – Shrimp (1998)*.

¹⁷² Från Mehling et al 2019, s. 468.

¹⁷³ *Ibid.*, s. 469.

Samtidigt har dessa förhandlingar inte resulterat i tydliga krav på hur mycket olika länder ska minska sina utsläpp. BCA skulle skapa ett mer konkret verktyg med incitament till utsläppsminskningar. För att EU ska kunna argumentera för att EU i vart fall först försökt lösa problematiken med koldioxidläckage multilateralt, skulle EU inom WTO kunna ta initiativ till diskussioner om att prissätta koldioxidutsläpp på varor och ta bort subventioner till fossila bränslen. Vidare vad gäller de andra punkterna syftar de främst till att säkerställa att andra länders synpunkter beaktas för att inte systemet ska bli onödigt handelsbegränsande. Det skulle t.ex. kunna vara lämpligt att samråda med andra länder, t.ex. om vilka utsläpp som ska inkluderas, hur de ska mätas, och hur andra länders klimatåtgärder bör beaktas.¹⁷⁴

Förtäckt begränsning av internationell handel

Vad gäller kravet på att åtgärden inte får utgöra en "förtäckt begränsning" av internationell handel, ska samma typer av överväganden som är relevanta för att avgöra om tillämpningen av en viss åtgärd motsvarar "godtycklig eller oberättigad diskriminering" också kan tas med i bedömningen av förekomsten av detta. Huvudsyftet med bestämmelsen är att undvika missbruk eller en illegitim eller oberättigade användning av undantagen.

5.6 Alternativa juridiska vägar framåt

Om man skulle anse att de rättsliga möjligheterna beskrivna ovan för att införa BCA är alltför tveksamma eller osäkra, finns det två andra rättsliga vägar framåt. Det första är att åberopa det s.k. säkerhetsundantaget. Det andra är att ansöka om ett undantag (en s.k. *waiver*).

5.6.1 Säkerhetsundantaget (artikel XXI(b) i Gatt)

Artikel XXI(b) i Gatt innehåller det s.k. *säkerhetsundantaget*, som ger WTO-medlemmar möjlighet att vidta åtgärder som strider mot Gatt som medlemmen anser är nödvändiga för att skydda sina "väsentliga säkerhetsintressen". Det förtydligas i bestämmelsen att det t.ex. avser åtgärder som vidtas i "krigstid eller vid andra kritiska lägen i de internationella förbindelserna".

I den första panelrapporten som antagits och hanterat frågan,¹⁷⁵ menade panelen att den medlemsstat som åberopar bestämmelsen har relativt stort tolkningsutrymme att själv bedöma vad som utgör "krigstid eller vid andra kritiska lägen i de internationella förbindelserna". Med hänsyn till

¹⁷⁴ För mer information, se kapitel 9.

¹⁷⁵ Panelrapporten i *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit* (2019).

de budskap FN:s klimatpanel (IPCC) förmedlat i vetenskapliga rapporter om att det krävs snabba, långtgående förändringar utan tidigare motstycke för att begränsa den globala uppvärmningen till 1,5 grader är det inte uteslutet att en panel skulle anse att EU uppfyllde det kravet. Europaparlamentet antog dessutom nyligen en resolution om det klimatpolitiska nödläget. Det kan dock vara politiskt känsligt att åberopa undantaget med hänsyn till bl.a. USA:s åberopande av säkerhetsundantaget för rättfärdigande av landets aluminium- och ståltullar. Det är därför inte något som i första hand rekommenderas.

5.6.2 Undantag (eng. waiver) (artikel IX:3 i WTO-avtalet)

En annan lösning skulle kunna vara att ansöka om ett undantag, enligt artikel XVI:4 i WTO-avtalet. Enligt bestämmelsen ska alla medlemmar säkerställa att deras lagar, regler och administrativa processer är i enlighet med dess skyldigheter enligt avtalen. När en medlemsstat finner det svårt, eller omöjligt, att uppfylla skyldigheterna enligt WTO-avtalet eller enligt något av de multilaterala handelsavtalen, kan medlemmen emellertid ansöka om att få undantag från den problematiska skyldigheten genom ett undantag. Sådana kan rättfärdigas om det finns *exceptionella omständigheter* (artikel IX:3 i WTO-avtalet). Om man anser att det är viktigt att anta BCA för att rädda klimatet, borde rimligen exceptionella omständigheter kunna påstås finnas, och EU kunna ansöka om en waiver.

Desto svårare kan det dock vara att få ett undantag godkänt, då alla beslut om undantag i praktiken tas i konsensus.¹⁷⁶

5.7 Juridiska slutsatser

BCA kan utformas som en tull, en skatt eller intern reglering

Kollegiet bedömer att det är fullt möjligt att utforma en BCA förenligt med WTO-regelverket, men förenligheten beror på hur åtgärden utformas i detalj.

Det finns huvudsakligen tre rättsliga alternativ för utformningen av BCA: en tull, en skatt eller intern reglering. Kollegiet gör bedömningen att det vore lämpligast om BCA utformades som en skatt eller intern reglering, eftersom EU inte kan införa några extra tullar utan att bryta mot sina bundna tullåtaganden. Det är dock osäkert om ett deltagande i EU ETS som bygger på att importörer ska köpa utsläppsrätter kan likställas med en skatt. Det tredje alternativet, en intern reglering, är därför det mest

¹⁷⁶ Van den Bossche & Zdouc, s. 125.

naturliga alternativet. Vilket WTO-regelverk som tillämpas har främst betydelse för möjligheten att inkludera eventuella exportrabatter.

BCA bör utformas så icke-diskriminerande som möjligt

Oavsett om en BCA utformas som en tull, skatt eller intern reglering behöver den förhålla sig till icke-diskrimineringskyldigheterna i Gatt, dvs. förbudet mot diskriminering mellan import och inhemsk produktion eller mot diskriminering mellan olika länder. Med hänsyn till risken att handelspartners kan tolka införandet av BCA som en protektionistisk åtgärd, som skulle kunna leda till motåtgärder och tvister, är det önskvärt att BCA till så stor del som möjligt utformas i enlighet med de materiella reglerna i Gatt.

BCA behöver sannolikt kunna rättfärdigas utifrån undantagsbestämmelserna i artikel XX i Gatt

Ett BCA som är utformat för att effektivt minska koldioxidutsläpp innebär dock att avsteg från de grundläggande icke-diskrimineringsprinciperna troligtvis ändå skulle behövas. Förutsatt att dessa avsteg tydligt kan motiveras utifrån ett klimatsyfte, och även i övrigt utformas i enlighet med kraven som följer av undantagsbestämmelsen för miljö i artikel XX(g) i Gatt, bedömer kollegiet att BCA vore WTO-förenligt. I det sammanhanget är det viktigt att man ser till helheten av åtgärdens utformning, och att inte någon del av instrumentet gör att klimatmotivet kan ifrågasättas. Klimatmotivet skulle t.ex. kunna ifrågasättas om man inkluderade exportrabatter i BCA utan att kunna visa på ett tydligt klimatsyfte eller att man valde ut varor baserat på andra kriterier än just risk för koldioxidläckage. Att införa BCA för att skydda den europeiska konkurrenskraften är inget legitimt syfte enligt artikel XX i Gatt.

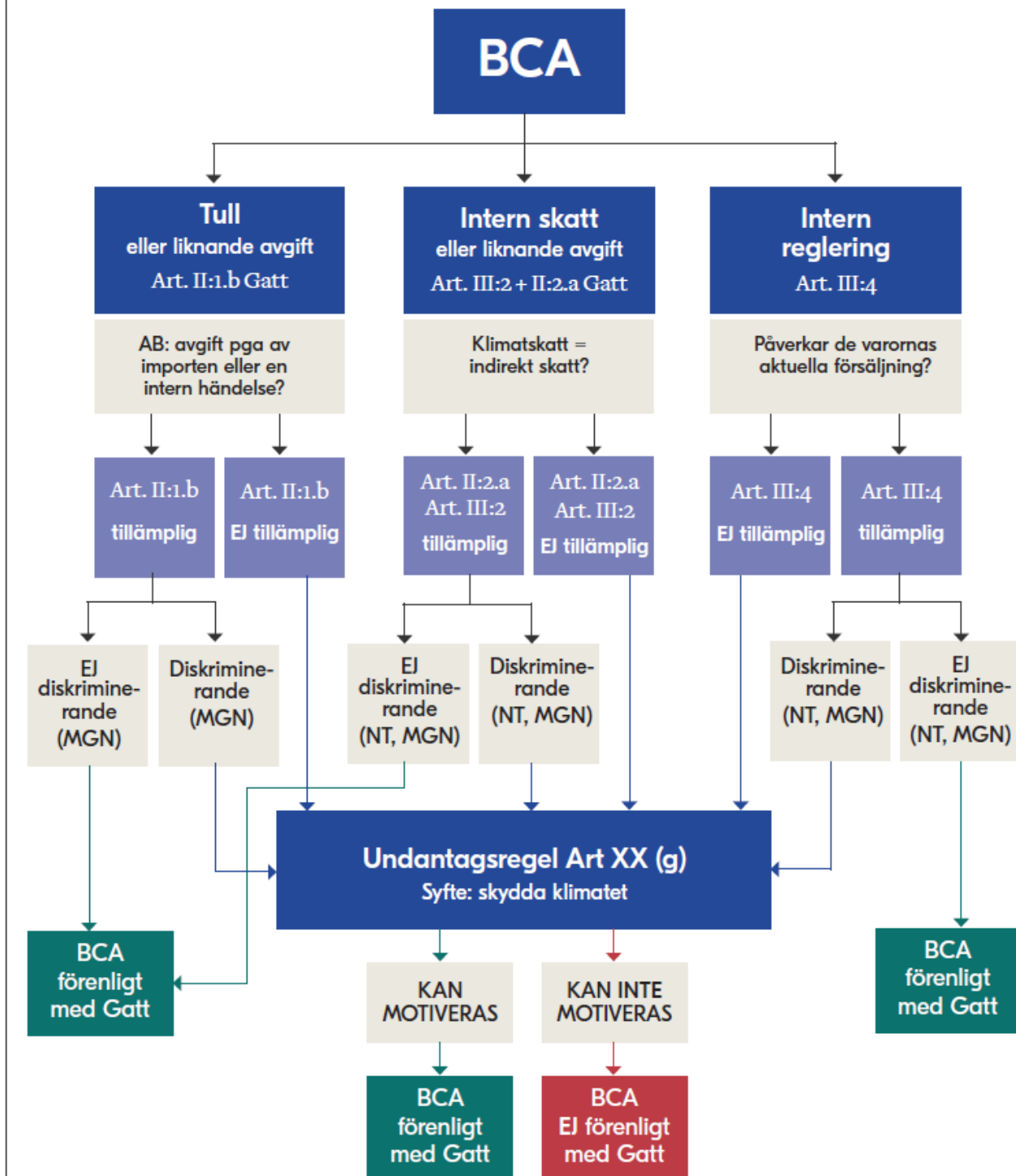
Parisavtalet gör det sannolikt enklare att rättfärdiga klimatåtgärder i WTO

Givet att klimatfrågan nu mer än tidigare ses som en av världens största utmaningar och att alla världens länder ingått Parisavtalet, borde WTO-avtalen rimligen tolkas med beaktande av dessa målsättningar. Begreppet hållbar utveckling har utvecklats till att bli en vägledande princip för tolkningen av WTO-avtalen. Om BCA tydligt kan påvisas bidra till att målen i Parisavtalet uppfylls, borde det förenkla en bedömning av BCA:s förenlighet med artikel XX. Här har en tydlig förändring skett sedan kollegiets tidigare utredning.

Säkerhetsundantaget är ett alternativ, men rekommenderas inte

Även om det inte är något som i första hand rekommenderas, skulle ett annat alternativ vara att åberopa det s.k. säkerhetsundantaget, givet det klimatnödläge som av vissa anses råda.

BCA:s förenlighet med WTO-regelverket (Gatt)



6 Utformning och avvägningar för ett effektivt BCA

När ett system för gränjusteringsåtgärder för koldioxidutsläpp ska införas påverkar utformningen vilken effekt styrmedlet får för klimatet, men också för handeln. Det är en utmaning att utforma ett sådant styrmedel så att effekten på klimatgasutsläppen blir så stor som möjligt samtidigt som det inte skapar för stor administrativ börda och därmed påverkar handeln negativt. Hur styrmedlet kan utformas påverkas också av de regler som gäller inom WTO, vilka beskrivits ovan.

Ett antal forskningsrapporter har analyserat hur ett BCA-styrmedel kan utformas på ett WTO-förenligt sätt samtidigt som det balanserar klimat- och handelsaspekter.¹⁷⁷ För att skapa ett effektivt BCA måste ett antal faktorer hanteras utifrån alla dessa perspektiv. Nedan presenteras de viktigaste faktorerna och utmaningarna samt kollegiets rekommendation för att hantera dessa i syfte att skapa ett BCA som bidrar till störst utsläppsminskning och lägst handelspåverkan.

6.1 Syftet med BCA

I politiska diskussioner har det ibland diskuterats om BCA ska användas som ett medel för att skydda den inhemska industrin eller användas som en hävstång i klimatförhandlingar mot länder som inte bedöms göra tillräckligt eller som hotar att lämna Parisavtalet, snarare än att enbart använda BCA som ett medel för att undvika koldioxidläckage.¹⁷⁸

6.1.1 Rekommendation

Det primära syftet med ett införande av BCA bör vara att det ska bidra till att minska utsläpp av växthusgaser genom att förhindra koldioxidläckage. Att endast utgå från detta syfte är en förutsättning för möjligheterna att BCA skulle kunna motiveras genom undantagen i WTO-regelverket ökar.

6.2 Fokus på sektorer eller länder?

En viktig fråga i utformningen av BCA är om styrmedlet ska inriktas mot utvalda länder som inte bedöms göra tillräckligt inom klimatområdet eller om alla länder ska omfattas av regleringen.

För att undvika direkt diskriminering av varor av samma slag från olika länder, i strid med MGN-principen i artikel I i Gatt¹⁷⁹, och undvika

¹⁷⁷ T.ex. Mehling et al 2019, Cosbey et al 2019.

¹⁷⁸ Dessa syften kan vara väldigt tätt sammankopplade då mer ambitiösa åtaganden multilateralt också minskar riskerna för koldioxidläckage.

problem med kringgående genom omlastning av varor i vissa länder¹⁸⁰ bör huvudfokus för BCA vara på de utvalda varorna oavsett ursprungsland, snarare än att fokusera regleringen på länder.

Samtidigt, även om BCA skulle utformas så att det inte diskriminerar varor av samma slag från olika länder *de jure*, finns det som nämnts tidigare¹⁸¹ risk för att det uppstår diskriminering i praktiken, *de facto*. Detta skulle exempelvis kunna vara fallet med BCA, om länder som vidtagit klimatpolitiska åtgärder, i praktiken skulle behandlas mer förmånligt då deras industrier och producenter till stor del redan gjort omställningar till renare produktion. Då skulle hela systemet kunna behöva rättfärdigas med stöd av de allmänna undantagen i artikel XX.

Trots fokus på sektorer och därmed att BCA omfattar alla länder, bör minst utvecklade länder tydligt undantas från regleringen. Detta skulle vara i linje med principen om gemensamt men differentierat ansvar i Parisavtalet, och särskild och differentierad behandling (SDT) för utvecklingsländer inom WTO.

Vid tillämpningen av de allmänna undantagen, är det som nämnts ovan, viktigt att beakta de olika förhållandena som råder i olika WTO-medlemsländer. Det kan därför även av det skälet finnas behov av att beakta olika länders ekonomiska utvecklingsnivåer, i enlighet med principen om gemensamt men differentierat ansvar i Parisavtalet och särskild och differentierad behandling (SDT) för utvecklingsländer inom WTO, eller i vart fall de minst utvecklade länderna. Hur detta på bästa och lämpligaste sätt skulle utformas kan dock behöva utredas närmare.

6.2.1 Rekommendation

BCA bör fokusera på de utvalda varorna oavsett ursprung och inte göra undantag baserat på länders klimatambitioner. Minst utvecklade länder bör dock inte omfattas av regleringen.

6.3 Vilka varor/sektorer ska inkluderas i systemet?

En viktig fråga för att utforma BCA är vilka varor som ska omfattas av regleringen. Det finns olika vägval för urvalet av varor. Från ett WTO-rättsligt perspektiv är det som nämnts ovan viktigt att varor av samma slag behandlas lika. Importerade varor får inte behandlas sämre än inhemska varor av samma slag. Däremot får man behandla, beskatta eller avgiftsbelägga varor som inte är av samma slag olika.¹⁸² Som nämnts

¹⁸⁰ Om vissa länder inte omfattas av BCA finns en risk att varor fraktas via dessa länder för att undvika kostnaden de annars skulle möta vid export till EU.

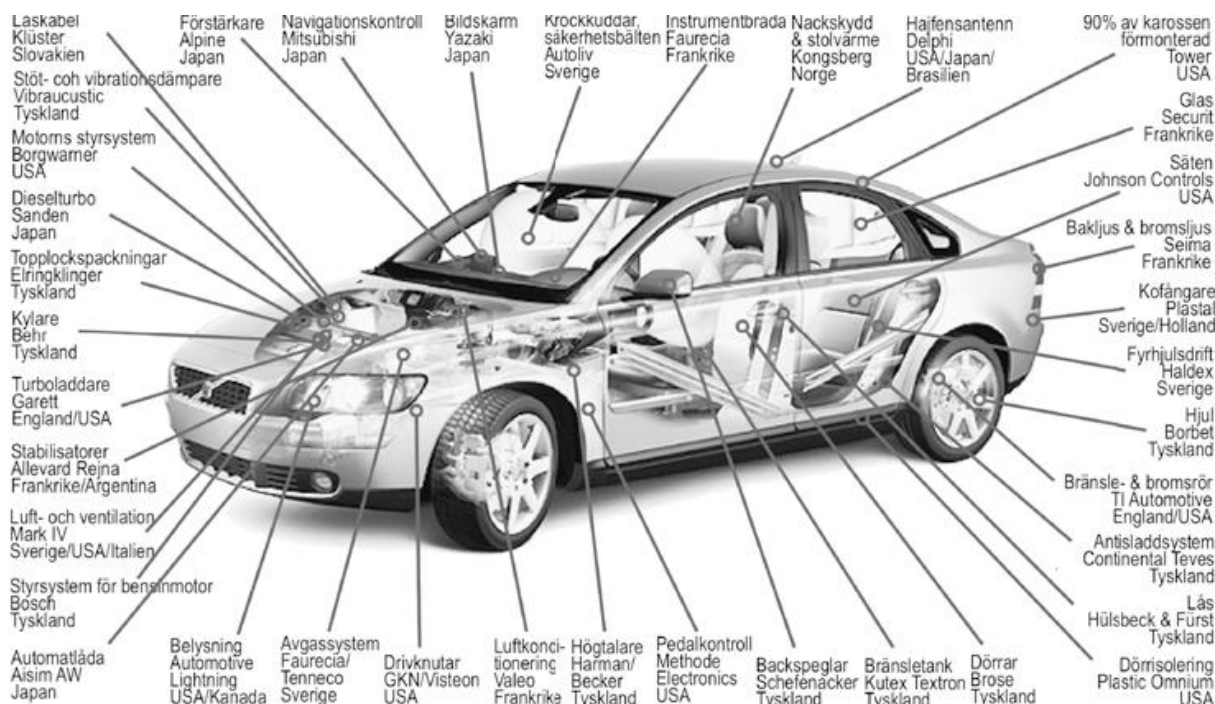
¹⁸¹ Se avsnitt 5.3.2.

¹⁸² För mer information, se avsnitt 5.4.

ovan är det dock osäkert, men inte uteslutet, om samma typ av vara, så som två till synes identiska stålvaror, som producerats på olika sätt och släppt ut olika mycket koldioxid, ska ses som varor av samma slag eller inte. Om man inte kan det och det inte kan göras med stöd av principerna om gränsskattejustering, behöver en skillnad i beskattningen av varor av samma slag rättfärdigas enligt de allmänna undantagen.

6.3.1 Första urvalet

Ett vägval är att inkludera alla varor som importeras. Slutsatser från forskning visar dock att om sammansatta varor inkluderas i ett BCA-system skulle de administrativa kostnaderna bli stora och systemet skulle bli mycket komplext. Detta eftersom ett sådant system skulle kräva att koldioxidutsläppen i varje led av värdekedjan skulle behöva mätas, samtidigt som eventuella klimatpolicyer i varje land som dessa producerats i skulle behöva vägas in. I dagsläget bedöms detta vägval inte vara möjligt. Se figur 2 för komplexiteten hos en sammansatt vara, i detta exempel en bil. Figuren visar ett exempel på de olika länder insatsvaror till en bil kommer från.



Figur 3. Insatsvaror i en bil.

Det andra vägvalet är att fokusera på ett snävare urval av varor. För att få störst klimateffekt till lägst administrativ kostnad har ett antal forskningsartiklar föreslagit att varorna bör väljas ut baserat på två kriterier:

- För det första, deras risk för koldioxidläckage. Både i dagsläget men också framtida risker för läckage.¹⁸³
- För det andra, graden av komplexitet i värdekedjorna som ligger bakom produktionen av varan.

Eftersom syftet med BCA bör vara att undvika koldioxidläckage och därmed även möjliggöra en utfasning av den fria tilldelningen, bör de varor som omfattas av regleringen också begränsas till just de varor som bedömts ha störst risk för koldioxidläckage och som får fri tilldelning av utsläppsrätter.

Förslagen som tidigare diskuterats på EU-nivå fokuserar också primärt på de varor som har störst risk för koldioxidläckage, har enkla värdekedjor och idag får gratis utsläppsrätter. Ett sådant fokus skulle medföra begränsade administrativa kostnader men samtidigt få relativt stor effekt på koldioxidutsläpp. Eftersom ett sådant urval skulle ha ett tydligt klimatfokus, kan det också underlätta vid en bedömning av om regleringen överensstämmer med undantagsreglerna i Gatt.

6.3.2 Andra urvalet

Nästa vägval blir att välja om alla varor som av EU bedöms vara utsatta för koldioxidläckagerisk ska omfattas av regleringen, eller om ett snävare urval ska göras. De varor som tidigare förslag på EU-nivå, och även forskningsstudier rekommenderat, är primärt de som tillhör energiintensiv och konkurrensutsatt industri (EITE-industri). Varor inom dessa sektorer överensstämmer med de uppsatta kriterierna och det är också varor inom dessa sektorer som står för majoriteten av utsläppen bland de varor som idag får utsläppsrätter tilldelade gratis inom ETS.¹⁸⁴

Det finns dock i dagsläget inte någon studie som kommit fram till exakt var gränsen ska dras för när produkter bör omfattas av BCA.¹⁸⁵ Ett flertal studier har särskilt pekat ut cementsektorn, stålsektorn och även aluminiumsektorn som lämpliga.¹⁸⁶ Även raffinaderier, vissa kemikalievaror, el samt vissa kemikalieprodukter har förekommit i diskussioner.

I de förslag som tidigare diskuterats på EU-nivå har olika fokus funnits, från förslag om att inkludera alla produkter på koldioxidläckagelistan till

¹⁸³ Se diskussion under avsnitt 3.4.2 om att utsläppsrätterna potentiellt inte räcker till för att täcka fri tilldelning i framtiden.

¹⁸⁴ Marcantonini et al 2017.

¹⁸⁵ Cosby et al 2019.

¹⁸⁶ Se t.ex. Mehling et al 2017.

att endast fokusera på cementsektorn.¹⁸⁷ Urvalet av varor som ska inkluderas bör baseras på tydliga kriterier och metoder för att beräkna risker för koldioxidläckage.

Inför ett eventuellt införande av BCA är det dock inte uteslutet att andra varor också inkluderas. Om EU i framtiden skulle inkludera fler sektorer i ETS, som till exempel jordbruk, skulle även dessa kunna omfattas av BCA.

6.3.3 Värdekedjeperspektivet

Ytterligare en viktig fråga att ta ställning till är om effekter på de företag som använder materialen, det vill säga nedströms aktörer, ska tas i beaktande vid urvalet av de varor som inkluderas i BCA. Vid ett införande av BCA skulle kostnaderna på varorna som omfattas sannolikt öka eftersom producenter nu måste betala för koldioxidutsläppen, samtidigt som kostnaden för importerade varor också ökar av samma anledning. Även om detta skapar incitament för utsläppsminskningar och en mer samhällsekonomiskt effektiv användning av dessa resurser, finns risker att nedströms aktörer påverkas.

För att exemplifiera så kan en biltillverkare som använder stål få en negativ effekt på sin konkurrenskraft som en följd av att dess insatsvara stål blir dyrare inom EU. Detta kan i sin tur leda till koldioxidläckage om dessa biltillverkare tappar marknadsandelar eller flyttar utanför EU, och därmed kan producera i en jurisdiktion med lägre klimatkrav.

För vissa varor, som till exempel cement, är problemet mindre eftersom de som använder cement, till exempel byggföretag, inte i samma utsträckning konkurrerar på en världsmarknad (se vidare resonemang om nedströms effekter under kapitel 8.3).

6.3.4 Rekommendation

BCA bör omfatta de varor som har störst risk för koldioxidläckage samt har enkla värdekedjor. Varor inom basmaterialssektorerna, till exempel stål, cement och aluminium bör vara de som är bäst lämpade att inkludera. Exakt vilka varor som bör inkluderas för att få störst effekt på utsläppen, som är tekniskt genomförbart att inkludera samt inte skapar läckage nedströms, bör utredas vidare.

6.4 Hur mäta utsläppen från produktionen i tredje land?

För att skapa gränsjusteringsåtgärder och kunna beräkna den avgift som ska betalas vid import krävs information om de utsläpp som skett i

¹⁸⁷ Se avsnitt 4.4.3.

produktionen av en vara, både inom EU och i tredje land. Här krävs att omfattningen av utsläpp som ska inkluderas bestäms, eftersom produkter ofta orsakat utsläpp i flera led. I vissa sektorer kommer majoriteten av utsläppen från produktionsprocessen (t.ex. stål och cement) medan utsläppen från andra sektorer till största del kommer från den energi som används som insatsvara (t.ex. aluminium). Dessa utsläpp kan delas upp i tre olika områden, så kallade scopes.¹⁸⁸ *Scope 1* innefattar direkta utsläpp från produktionen, *scope 2* innefattar indirekta utsläpp från energianvändning, som till exempel el, och *scope 3* innefattar utsläpp förknippade med andra insatsvaror, t.ex. järnmalm till stålproduktion eller utsläpp från när varorna blir avfall.

Från ett WTO-rättsligt perspektiv är det viktigt att importerade varor inte diskrimineras gentemot inhemska varor i strid med principen om nationell behandling. Om BCA klassificeras som en intern skatt eller avgift får inte de importerade varorna beskattas eller avgiftsbeläggas mer än inhemska varor. Vidare är det den faktiska skatte- eller avgiftsbördan som ska jämföras, och man får till exempel inte använda olika mätmetoder för att kringgå detta. Skulle BCA däremot klassificeras som en intern reglering räcker det med att de importerade varorna inte behandlas mindre gynnsamt. Kravet på att inte behandla importerade varor mindre gynnsamt är inte ett lika högt ställt krav på likabehandling, men handlar ändå i grund och botten om att varorna ska behandlas lika.¹⁸⁹

6.4.1 Den idealiska metoden

Det ideala vore att de *faktiska* utsläppen som varorna orsakat, både från *scope 1* och *scope 2*, används för beräkningen av BCA. Att använda sig av de faktiska utsläppen från produktionen skapar rättvisa förutsättningar då mer klimatvänliga företag får betala mindre vid sin export till EU än smutsigare företag. Detta kan skapa incitament till utsläppsminskningar för företag i tredje land, särskilt om export till EU är en stor andel av deras totala försäljning.

Att bara använda sig av faktiska utsläpp är dock inte oproblemiskt. För det första skulle det kräva att mätmetoderna som används inom utsläppshandelssystemet överensstämmer med sättet som utsläppen i tredje land mäts på. Detta gäller både själva mätmetodernas detaljeringsgrad, men också vilka typer av utsläpp som ska inkluderas. Detta går dock att lösa. För det andra skulle det kräva att alla aktörer i tredje land som vill exportera till EU blir tvingade att mäta sina utsläpp,

¹⁸⁸ Terminologin följer den från Greenhouse Gas Protocol.

vilket kan leda till höga kostnader och handelshinder. Även om alltför företag i världen börjat mäta sina utsläpp, har långt ifrån alla säkra och verifierbara utsläppsdata, och inte heller data över utsläpp som överensstämmer med EU:s sätt att mäta. Att ställa krav på att alla ska mäta de faktiska utsläppen skulle därför mest troligt resultera i mer betungande krav för importörer eller tredjelandsproducenter än inhemska producenter och därmed kunna vara oförenligt med icke-diskrimineringsprinciperna.

Enligt artikel X:3 i Gatt ska varje avtalsslutande part på ett enhetligt, opartiskt och rimligt sätt *tillämpa* alla sina lagar, föreskrifter, beslut och avgöranden avseende bl.a. skatter, avgifter och krav eller restriktioner på import.¹⁹⁰ Om BCA skulle innebära att importerade varor påförs tyngre administrativa krav än inhemska varor skulle det kunna vara i strid med bestämmelsen.

Samtidigt, som påpekats ovan, måste det noteras att det enligt de materiella reglerna i Gatt inte heller är tillåtet med regleringar som leder till de facto diskriminering. Om det skulle vara så att mätmetoderna och BCA-systemet utformas på så sätt att inhemska varor bedöms gynnas av mätmetoden, samtidigt som den största majoriteten av de importerade varorna inte skulle det, skulle detta kunna utgöra de facto diskriminering. Samtidigt skulle det vara möjligt att rättfärdiga detta enligt de allmänna undantagsreglerna i artikel XX i Gatt.

6.4.2 Realistiska metoder

Givet att krav på att mäta faktiska utsläpp troligen inte är en realistisk väg framåt måste andra lösningar beaktas. Ett förslag som diskuterats i litteraturen är att landet som inför BCA sätter ett *riktmärke* över de importerade varornas utsläpp.

Nästa fråga blir i så fall på vilken nivå riktmärket ska sättas. Den lösning som presenterats i de fyra förslag för BCA som lagts fram på EU-nivå är att sätta riktmärket i nivå med genomsnittsutsläppen för samma vara inom EU. Att anta en enhetlig nivå på utsläppen oavsett den verkliga storleken skapar dock inte incitament för aktörer utanför EU att minska sina utsläpp, eftersom de skulle möta samma kostnad vid export till EU. En lösning på detta är att, precis som föreslås i de tre senaste förslagen på EU-nivå, komplettera detta med möjligheter för exportörer att visa om utsläppen är lägre än det riktmärke som EU satt upp. Detta skulle innebära att företag som har samma eller högre utsläpp än riktmärket får

¹⁹⁰ Van den Bossche & Zdouc, s. 510.

betala i enhetlighet med riktmärket, medan företag som har lägre utsläpp och som kan bevisa detta får en lägre kostnad.

Att sätta EU:s medelutsläpp för samma varor som riktmärke är dock inte den enda möjligheten. Det finns också möjligheter att anta andra nivåer. EU skulle till exempel kunna sätta ett riktmärke som motsvarar de *globala genomsnittsutsläppen* för varan, eller besluta om *olika riktmärken för varje land*. Att ha olika riktvärden baserat på land kan dock bli komplicerat, då det är oklart om data för alla länder finns tillgängligt. En sådan strategi skulle också troligtvis bryta mot icke-diskrimineringsprinciperna och eventuellt skapa problem med omlastning av varor i länder som har lägre riktmärken.

Ett annat alternativ är att sätta ett riktmärke i nivå med de *smutsigaste producenterna i EU* (som diskuteras i franska förslaget). Att sätta ett högt riktvärde skulle troligtvis av vissa länder ses som bestraffande men skulle innebära att fler företag har incitament att mäta och rapportera sina faktiska utsläpp. Ytterligare ett alternativ är att sätta ett riktvärde i nivå med EU:s renaste producenter. Detta skulle vara mindre effektivt ur klimatsynpunkt, men samtidigt innebära att färre företag skulle behöva rapportera faktiska utsläpp, och därmed undvika den kostnaden. Detta skulle troligtvis också i större utsträckning accepteras av EU:s handelspartners.

Ett alternativ som föreslagits av olika forskare är att införa ett sorts hybridsystem, där ett enhetligt riktvärde sätts för direkta utsläpp (*scope 1*) medan landbaserade, regionsbaserade eller elnätsbaserade riktvärden sätts för de indirekta utsläppen (*scope 2*, som primärt är utsläpp från elförbrukning).¹⁹¹ Detta kan motiveras med att de direkta utsläppen är relativt enhetliga i världen, medan utsläpp från elförbrukning kan skilja sig markant åt beroende på om elen produceras i kolkraftverk, kärnkraftverk eller med någon förnybar teknik såsom solenergi eller vattenkraft. Att ta fram sådana värden för *scope 2* skulle dock kräva specifika data för utsläpp från elmixen i dessa områden, vilket är utmanande.

Att basera riktmärken på förhållandena i ett land eller för elnätet i en viss region kan också leda till problem med att uppfylla kraven enligt MGN-principen. Däremot skulle det troligen kunna rättfärdigas genom en tillämpning av de allmänna undantagen, då det motiveras med ett tydligt miljösyfte.

¹⁹¹ Mehling et al 2019.

Att möjliggöra att producenter i tredje land kan påvisa om utsläppen är lägre än riktvärdena skapar alltså möjligheter för de renaste företagen att möta en lägre kostnad, och kan potentiellt också bidra till mer klimatvänliga investeringar. Detta kräver dock att producenter i tredje land tar fram data över snittutsläppen för varje berörd vara. Detta skulle exempelvis kunna göras genom att beräkna snittutsläppen per kg vikt av varan. Troligtvis skulle en sådan lösning också medföra krav från EU att de rapporterade utsläppen ska kunna verifieras och godkännas.

Det är avgörande för effektiviteten av BCA att kostnaden för att påvisa eventuella lägre utsläpp är så låg som möjligt. Om den administrativa kostnaden blir för hög finns en risk att exportörer i tredje land inte anser det vara värt att påvisa de faktiska utsläppen, och därmed minskar även incitamenten till utsläppsminskningar. För att inte strida mot den ovan nämnda icke-diskrimineringsprincipen i artikel X:3 i Gatt får bördan inte heller bli större för producenter i tredje land än den är för inhemska producenter. Ett sätt att undvika konflikter och även för att skapa så låga transaktionskostnader som möjligt är att EU kan bistå med finansiellt och tekniskt stöd för länder och företag när det gäller att mäta och verifiera utsläppen. EU bör även upprätta ett system som är transparent och enkelt, samt skapar förutsättningar för importörer att enkelt kunna beräkna hur mycket de ska betala för de importerade varorna.

En utmaning är att sättet att beräkna utsläppen i stor grad måste överensstämja mellan metoderna som används i EU ETS och de metoder som kan användas i tredje land med avseende på omfattning (t.ex. *scope 1*, *scope 2*) men även detaljgrad. Beräkningssättet i EU ETS regleras av MRV-förordningen och följer etablerade metoder.¹⁹² Samtidigt finns en internationell standard för beräkning av koldioxidutsläpp¹⁹³ och även ett antal vedertagna branschstandarder,¹⁹⁴ vilka inte till fullo stämmer överens med MRV-förordningen. För att hålla nere kostnaderna för producenter i tredje land att beräkna och verifiera sina utsläpp, och samtidigt försäkra att beräkningssätten överensstämmer, bör EU undersöka möjligheterna att tillåta en viss flexibilitet i beräkningsmetoderna utan att det resulterar i för stora skillnader att mäta utsläppen.

För att hålla nere kostnaderna med att rapportera faktiska utsläpp bör EU säkerställa att detta kan ske genom ett automatiskt system, som skulle kunna möjliggöra för företag att registrera sina verifierade utsläpp

¹⁹² Kommissionens förordning (EU) nr 601/2012 av den 21 juni 2012 om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG.

¹⁹³ ISO 1468:2018.

¹⁹⁴ Till exempel ghgprotocol.

elektroniskt så att beräkningar inte måste göras på nytt vid varje leverans. Detta skulle förenkla för handeln och skapa ett smidigt sätt att beräkna de kostnader som företagen ska betala.

6.4.3 Rekommendation

För ett BCA bör *scope 1* (utsläpp från produktionsprocess) alltid inkluderas. Eftersom *scope 2* (utsläpp från energianvändning, t.ex. el) står för en hög andel av utsläppen för vissa varor bör även detta inkluderas. Att inkludera *scope 2* gör dock systemet mer komplicerat och nyttan med att även inkludera dessa beror på vilka varor som BCA ska omfatta. Om BCA primärt fokuserar på varor där utsläppen sker i produktionsprocessen och inte från el eller inköpt energi är nyttan med att även inkludera *scope 2* liten. Att inkludera utsläpp från *scope 3* skulle skapa ett för komplext system, varför detta bör exkluderas.

Ett riktvärde bör tas fram för de utsläpp som sker vid produktionen av de varor som omfattas av BCA för att möjliggöra fortsatt export till EU för alla aktörer. Om så är möjligt bör ett hybridsystem införas, där enhetliga riktmärken sätts för *scope 1* medan varierande värden sätts för *scope 2*.

Nivån på riktmärket kan påverka klimateffekten av BCA. I enlighet med principen om nationell behandling, vore det säkraste alternativet att sätta riktmärket för *scope 1* för de importerade varorna i nivå med medelutsläppen som en inhemsk producent av samma slag haft, alternativt i nivå med de renaste inhemska aktörerna.¹⁹⁵ På detta sätt skulle man mest sannolikt också undvika ett eventuellt problem med de facto diskriminering, om andra länder generellt har mer utsläpp för samma varor. Om aktörer i tredje land generellt har högre utsläpp än denna nivå, skulle dock detta leda till en mindre effekt på utsläppen av koldioxid, eftersom färre aktörer i tredje land skulle ha incitament att sänka sina utsläpp. För att skapa tydliga incitament för klimatomställning bör däremot ett högre värde användas. En avvägning mellan dessa olika intressen måste därför göras. Förutsatt att det finns ett tydligt klimatsyfte, skulle troligen ett avsteg från principen om nationell behandling kunna motiveras med hjälp av artikel XX i Gatt.

Det bör också finnas möjlighet för importörer att visa om det faktiska utsläppen som varorna orsakat är lägre än riktvärdet. Systemet för att påvisa faktiska utsläpp bör göras transparent och tillgängligt samt om möjligt ta hänsyn till etablerade internationella standarder, med syftet att skapa så låga kostnader för beräkning och verifiering av utsläppen som möjligt.

¹⁹⁵ Jfr Hillman, s. 8 och Pauwelyn, s. 41.

6.5 Avskaffa eller fasa ut fria tilldelning?

En avgörande fråga i utformningen av BCA är om den fria tilldelningen av utsläppsrätter ska tas bort samtidigt som BCA införs, eller om den fria tilldelningen ska fasas ut över tid i takt med att BCA introduceras.

I de förslag som presenterats på EU-nivå har den fria tilldelningen av utsläppsrätter föreslagits bevaras i ett inledande skede för att fasas ut över tid. Orsaken till detta är att inte skapa negativa konkurrens effekter för de aktörer som använder materialen som omfattas av BCA, och även för att inte få en för stor negativ påverkan på exporten för dessa varor (se kapitel 7 för mer utförliga resonemang om detta). Om den fria tilldelningen bibehålls måste detta tas i beaktande vid beräkningen av de utsläpp som importerade varor bedöms ha.

För att vara förenlig med principen om nationell behandling i artikel III i Gatt måste de fria utsläppsrätter som EU-aktörer fått i snitt per viktenhet vara dras bort från den beräkning av utsläpp som de importerade produkterna bedömts ha. Om EU skulle besluta om ett riktvärde i enlighet med varans medelutsläpp i produktionen inom EU skulle alltså en importerad vara behöva betala en summa som motsvarar värdet på antalet utsläppsrätter som krävs för att täcka detta, minus de utsläppsrätter som ges gratis till EU-producenter för produktionen av samma vara per viktenhet. Om *scope 2*-utsläpp innefattas av BCA bör även eventuella subventioner förknippade med elkostnader fasas ut.

När antalet fria utsläppsrätter minskar över tid så ska också detta ges hänsyn i beräkningen av utsläppen för de importerade varorna. När den fria tilldelningen slutligen är utfasad behöver detta inte korrigeras utan importerade varors utsläpp bedöms därmed i enlighet med riktvärdet alternativt de faktiskt rapporterade utsläppen.

6.5.1 Rekommendation

För att få maximal effekt av BCA bör EU fasa ut den fria tilldelningen när BCA introduceras. För att undvika en för stor omställning för industrin bör det undersökas om utfasningen bör göras över en tidsperiod så att industrin hinner anpassa sig till de nya förutsättningarna. De fria utsläppsrätter som inhemska producenter fått måste vid en eventuell utfasningsperiod dras av från beräkningen av de importerade produkternas beräknade utsläpp.

6.6 Vilket pris?

Ytterligare en viktig fråga för utformningen av BCA är vilket pris som de importerade varorna ska betala för varje ton utsläpp som de orsakat. Från ett WTO-rättsligt perspektiv, är det som sagt viktigt att importerade varor

inte diskrimineras gentemot inhemska varor, utan att de i grund och botten behandlas lika och får betala lika mycket per utsläppsenhet.

6.6.1 Köpa från ETS

Givet att information om de utsläpp som skett i produktionen av de berörda varorna finns tillgänglig, saknas endast ett pris för att kunna beräkna den totala kostnaden för gränsjusteringsåtgärden. Om EU haft en gemensam koldioxidskatt för de aktuella varorna hade det varit enkelt att ålägga de importerade varorna samma kostnad som skatten, men eftersom BCA-regleringen mest troligt kommer att vara kopplad till EU ETS måste priset därför reflektera priset på utsläppsrätter. Priset på utsläppsrätter fluktuerar eftersom priset styrs av utbud och efterfrågan på marknaden för utsläppsrätter. För att skapa samma förutsättningar för varor producerade i EU och importerade varor måste priset som möter importörerna därför följa prisutvecklingen inom EU ETS. Det finns olika sätt att hantera detta. Ett sätt är att importörer får köpa utsläppsrätter på samma marknad som producenter inom EU, det vill säga EU ETS. Det skulle dock innebära att efterfrågan på utsläppsrätter skulle öka kraftigt och störa den ordinarie ETS-marknaden.

6.6.2 Skapa en parallellmarknad för ETS

Ett annat alternativ är att importörer får betala en avgift som motsvarar priset för en utsläppsrätt eller köpa en *utsläppsrätt för importörer* som inte tillhör den ordinarie utsläppshandelsmarknaden, men där priset återspeglar priset på utsläppsrätterna på EU ETS. En sådan lösning förespråkas i det franska förslaget från 2019, där priset på dessa *utsläppsrätter för importörer* föreslås baseras på priset för en inhemsk utsläppsrätt dagen innan importen skedde. Detta skulle dock ställa krav på importörer att köpa dessa utsläppsrätter vid samma tidpunkt som importen sker.

Eftersom priset på utsläppsrätter fluktuerar över året bör kraven på importörerna att lämna in utsläppsrätter likna kraven för inhemska producenter, det vill säga att de ska lämna in samma mängd utsläppsrätter som de utsläpp man ansvarar för på årsbasis. På så sätt ställs inte krav på att importörerna måste köpa utsläppsrätter vid en viss tidpunkt, utan det viktiga är att de kan påvisa att man lämnat in tillräckligt många utsläppsrätter i slutet av ETS-året.

En annan lösning är att importörer får betala ett pris som motsvarar genomsnittspriset på utsläppsrätter inom EU ETS inom en viss tidsperiod (t.ex. månadsvis eller årsvis).

Oavsett lösning är det viktigaste att förutsättningarna för importörer är samma som förutsättningarna för producenter inom EU.

6.6.3 Avdrag för redan betalade klimatpolitiska kostnader

En annan viktig aspekt som måste hanteras är att ett antal länder i världen på olika sätt har prissatt koldioxid. För att inte dubbelbeskatta dessa måste EU:s gränsjusteringsåtgärder korrigera för de kostnader som producenter haft för koldioxidutsläpp i produktionen.

En viktig fråga är därför vilka klimatpolicyer som ska räknas in som ett pris på koldioxid. Ska man endast tillåta korrigering för explicita koldioxidpriser, som till exempel koldioxidskatter och utsläppshandelssystem? Eller ska man också tillåta en korrigering för kostnader förknippat med att uppfylla andra typer av krav såsom till exempel utsläppskrav för olika anläggningar och krav på användning av viss teknik?

Ett sätt att hantera detta är att först och främst möjliggöra avdrag för policyer i tredje land som skapar explicita priser. Eftersom EU:s utsläppshandelssystem genererar varierande priser över året, måste sättet att bedöma priset för koldioxidutsläpp i tredje land överensstämma med sättet att bedöma priset inom EU ETS.

Detta vägval kan bli problematiskt om vissa länder av olika skäl inte har valt att minska koldioxidutsläpp genom att explicit prissätta dem, utan istället till exempel genom att ställa kvantitativa krav på hur mycket utsläpp en anläggning får ha. Den senare strategin resulterar inte i ett explicit pris, men är ändå kostsam för företag och skapar ett implicit pris. Om dessa policyer inte räknas in i korrigeringen kan vissa länder uppleva sig förfördelade då de trots införd klimatpolitik får möta kostnaden vid export till EU.

På samma sätt kan länder ha skatter eller styrmedel som inte uttryckligen siktar in sig på koldioxid, utan vara bredare än så. Ett exempel är energiskatt, som syftar till att effektivisera energianvändning, men som kan ses som ett styrmedel för att åtminstone delvis internalisera kostnader för koldioxidutsläpp.

Ytterligare ett exempel är att länder kan ha regleringar som innebär en prissättning, men samtidigt erbjuder undantag eller subventioner för att kompensera för kostnaderna förknippat med styrmedlet. Vid utformningen av BCA måste beslut tas om dessa aspekter för att inte skapa felaktiga incitament, men också för att säkerställa WTO-förenlighet.

Eftersom BCA troligen kommer att inrikta sig på varor från alla länder, exklusive minst utvecklade länder, är det troligtvis inte möjligt att beakta olika länders koldioxidprissättningar i BCA-utformningen. Ett sätt att möjliggöra avdrag för redan betalade koldioxidpriser är att hantera avdrag för prissättning på samma sätt som korrigering av utsläpp. Alltså genom att importerade varor får betala ETS-priset som standard, men har möjlighet att visa om man redan betalat ett koldioxidpris i jurisdiktionen som varan producerats i. För att detta ska godkännas krävs troligen att EU får verifierat kring vilken inhemsk lagstiftning som föranleder kostnaden, samt att EU kan granska om eventuella undantag eller subventioner förekommer. EU måste säkerställa att sådana godkännandeprocedurer blir tydliga, rättvisa och effektiva.

Att utforma det på detta sätt möjliggör också att de klimatpolicier som finns på subnationell nivå, till exempel delstater, också kan hanteras, vilket hade varit svårare om undantag införts för länder och baserat på ursprung för varorna.

Från ett WTO-rättsligt perspektiv, skulle det sannolikt vara i strid med MGN-principen att behandla länder olika baserat på deras klimatpolicier. Detta skulle dock gå att rättfärdiga enligt de allmänna undantagen. För tillämpningen av de allmänna undantagen i artikel XX, är det som nämnts ovan¹⁹⁶ viktigt att man beaktar olika förhållanden som råder i olika WTO-medlemsländer, och vilka klimatpolitiska åtgärder dessa vidtagit. Man kan inte heller tvinga andra länder att vidta exakt samma typer av åtgärder, utan endast åtgärder som är lika effektiva. Det är därför viktigt att det finns möjlighet för företag från länder som har andra klimatpolicier än explicit prissättning att även kunna räkna in detta vid export till EU.

Hur det exakt bör beräknas bör utredas vidare. Detta är även en fråga som de aktuella länderna med största sannolikhet måste konsulteras om för att *due process*-kraven i artikel XX ska anses vara uppfyllda.¹⁹⁷

Om länder inför samma prissättning som EU skulle de varor som importerats till EU inte möta någon kostnad. Det är inte omöjligt att det i framtiden till och med skulle kunna bli så att andra jurisdiktioner inför priser som överstiger priset i EU. En viktig fråga är hur BCA ska hantera detta. Ska EU ge ett bidrag vid import av sådana varor? Den troliga lösningen vid ett sådant fall är att dessa importerade varor importeras utan att behöva betala men inte heller får en ersättning.

Om andra länder har ett utsläppshandelssystem som liknar EU ETS, där priserna är snarlika, kan nyttan med BCA mot varor från dessa länder också ifrågasättas. Priserna kanske ligger på liknande nivåer, men fluktuerar över tid. Det skulle kunna innebära att endast mycket små summor ska betalas av importörerna, samtidigt som kraven på de administrativa delarna ligger kvar. Då kan den administrativa bördan överstiga nyttan med systemet. Särskilt om det andra landet också inför ett eget BCA.

6.6.4 Rekommendation

Importerade varor bör betala samma pris per ton för de koldioxidutsläpp som skett i produktionen som producenter inom EU fått betala.

Utformningen av systemet bör i så stor grad som möjligt efterlikna de förutsättningar som gäller för inhemska producenter. Vid en modell som baseras på att importörer ska köpa särskilda utsläppsrätter för importörer bör dessa, om så är möjligt, precis som inhemska producenter ha möjlighet att lämna in sådana på årsbasis.

BCA bör innehålla möjligheter för varor som producerats i tredje land att göra avdrag för redan betalda koldioxidavgifter. Importörer bör ges möjlighet att visa vilka kostnader för utsläppsminskningar som betalats. Även om mycket av praktiska skäl talar för att avdragsmöjligheterna primärt bör inrikta sig på regleringar som leder till explicita priser, som till exempel koldioxidskatter och krav på köp av utsläppsrätter, kan det vara avgörande för bedömningen av förenlighet med undantagen att importörer har givits möjlighet till avdrag för andra typer av klimatregleringar. Hur detta ska utformas är en viktig fråga som måste utredas vidare.

6.7 Formel för koldioxidkostnad för importerade varor

I rutan nedan presenteras hur koldioxidkostnaden för importerade varor skulle kunna beräknas utifrån de rekommendationer som getts ovan.

Beräkningsmodellen för den koldioxidkostnad som importerade produkter beläggs med skulle kunna formuleras såhär:

$$C_{BCA} = Q * \underbrace{\max[0; \min\{E_{EXT}; BM\} - S_{EU}]}_{\text{Samlade utsläpp som utgör underlag för kostnaden, uttryckt i antal ton CO}_2\text{-ekvivalenter}} * \underbrace{\max\{0; P_{EU} - P_{EXT}\}}_{\text{Prisskillnad per ton CO}_2\text{-ekvivalenter}}$$

Samlade utsläpp som utgör underlag för kostnaden, uttryckt i antal ton CO₂-ekvivalenter.

Prisskillnad per ton CO₂-ekvivalenter

Där

C_{BCA} är total koldioxidkostnad för den importerade produkten, uttryckt i t.ex. euro

Q är kvantiteten (vikten) av den importerade produkten

E_{EXT} är de faktiska utsläppen i utlandet per viktenhet av produkten. Här är det möjligt att inkludera både processutsläpp (scope 1) och indirekta utsläpp (scope 2).

BM är det antagna riktvärdena för koldioxidintensitet i utländsk produktion. Riktvärdena omfattar samma typ av utsläpp som räknas in i E_{EXT} .

S_{EU} är subventionsgraden i EU, dvs. den del av produktionen som EU-producenter får stöd (kostnadstäckning) för i form av fri tilldelning av utsläppsrätter och eventuella energisubventioner per viktenhet.

P_{EU} resp. P_{EXT} är det explicita alternativt implicita koldioxidpriset (per ton CO₂-ekvivalenter) inom EU ETS respektive i det land som den importerade varan produceras.

Notera att (1) riktvärdet (BM) utgör ett tak för de utsläpp som importören behöver betala för och (2) prisskillnaden ej kan vara negativ, även om det land där en importerad vara produceras tillämpar ett högre koldioxidpris än EU ETS, samt (3) om den faktiska utsläppsintensiteten i den utländska produktionen är lägre än subventionsgraden räknar vi med nollutsläpp (inte negativa utsläpp). BCA -kostnaden kan därmed aldrig vara negativ.

Sammantaget innebär detta att koldioxidkostnaden *stiger* med utländsk utsläppsintensitet (upp till riktvärdet), *minskar* med subventionsgraden i EU, samt *stiger* med skillnaden i koldioxidpris mellan EU och omvärlden.

6.8 Avdrag vid export?

En viktig avvägning i utformningen av BCA handlar om hur man ska hantera EU:s export av de produkter som omfattas. Eftersom den fria tilldelningen kommer tas bort eller minska för att över tid slutligen avskaffas vid en introduktion av BCA, kommer kostnaderna för att producera varor som genererar koldioxidutsläpp inom EU att öka.

BCA innebär att en jämn spelplan skapas på EU:s inre marknad eftersom importerade varor får betala ett koldioxidpris i nivå med varor producerade inom EU. Däremot kommer BCA inte att skapa en jämn spelplan avseende koldioxidkostnader på marknader utanför EU. Eftersom kostnaderna för koldioxidutsläpp för de producenter som tidigare fått utsläppsrätter gratis troligen kommer att öka, kan priserna på dessa varor stiga och därmed resultera i att de blir mindre konkurrenskraftiga på världsmarknaden. Detta kan i sin tur skapa en form av koldioxidläckage om en produkt som producerats i EU är relativt koldioxidsnål och som en följd av introduceringen av BCA i mindre utsträckning säljs utanför EU. Då kan de totala utsläppen i världen öka, åtminstone på kort sikt. Om EU får sämre förutsättningar för att exportera på världsmarknaden kan det samtidigt vara skadligt för EU:s ekonomi, vilket i sin tur kan skapa motstånd mot ytterligare klimatåtgärder.

Det har därför diskuterats om BCA även ska inkludera rabatter för varor som exporteras. Detta skulle då antingen ske genom att EU-producenter får gratis utsläppsrätter i nivå med de koldioxidutsläpp de exporterade varorna orsakat, alternativt att någon form av statligt stöd utges till dessa företag motsvarande exportens koldioxidkostnader. En potentiellt negativ effekt som kan uppstå är att EU-företag som huvudsakligen producerar för export kan få lägre incitament till omställning om sådana rabatter erbjuds. Detta beror dock på utformningen av systemet. Trots detta måste EU:s producenter ändå förhålla sig till det minskade utrymmet i ETS över tid, vilket ändå kan bidra till viss utsläppsminskning.

Om principerna för gränsskattejustering skulle kunna tillämpas på BCA, dvs. om man skulle kunna likställa den med en skatt eller en liknande avgift, skulle det finnas juridiska möjligheter att ge exportrabatter.¹⁹⁸ Gränsskattejusteringar utgör inte förbjudna subventioner, förutom om de skulle tillämpas på export utöver den kostnad som varor av samma slag för inhemsk produktion får betala.¹⁹⁹

¹⁹⁸ För mer information om detta, se avsnitt 5.2.2 ovan.

¹⁹⁹ För mer information se t.ex. Tamiotti et al (2009), s. 104–105.

Att inkludera exportrabatter skulle dock kunna underminera ett rättfärdigande av kanske inte hela, men i vart fall delar av BCA enligt de allmänna undantagen. Klimatsyftet med BCA skulle kunna ifrågasättas, då exportrabatter skulle kunna ge exportföretag incitament att släppa ut mer koldioxid i produktionen som ska på export. För det fall att det trots allt skulle visa sig att exportrabatter skulle vara bra för klimatet, och att syftet med att inkludera dessa skulle vara att minska de globala koldioxidutsläppen, skulle WTO-förenligheten av att inkludera dessa bero på om BCA skulle ses som en intern skatt eller en liknande avgift.

Om BCA skulle bedömas utgöra en intern reglering, skulle exportsubventioner inte vara tillåtna. De skulle utgöra förbjudna exportsubventioner. Dessa kan inte heller rättfärdigas med hjälp av de allmänna undantagen. Avtalet om subventioner och utjämningsåtgärder innehåller nämligen inga motsvarande undantagsbestämmelser och det är tveksamt om bestämmelserna i Gatt kan användas.

Det är svårt att bedöma vilka effekter valet av om en exportrabatt ska inkluderas eller inte har för de totala utsläppen globalt, eftersom det beror på hur handelsmönstren påverkas samt den relativa koldioxidintensiteten för varor i EU och i de länder som potentiellt säljs på EU-varornas bekostnad.

6.8.1 Rekommendation

Kollegiet har inte kunnat ta ställning till om avdrag vid export *får* eller *bör* införas i samband med att BCA introduceras. Stora juridiska oklarheter råder kring möjligheterna att införa dessa. Även om exportrabatter skulle kunna vara motiverat ur ett handels- och konkurrensperspektiv, är effekten på utsläppen av att inkludera detta oklara. Om exportrabatter ska inkluderas bör ett tydligt miljösyfte med detta kunna uppvisas. Det krävs därför djupare konsekvensanalyser kring om ett exportavdrag ska tillåtas i BCA eller om verktyget endast ska fokusera på importen. En sådan analys bör inkludera hur de globala klimatgasutsläppen och EU:s ekonomi påverkas vid de olika alternativen.

6.9 Vad göra av intäkter?

Förutom att möjliggöra fullständig auktionering av utsläppsrätter inom EU, vilket ger stora intäkter jämfört med den fria tilldelningen, kommer BCA att skapa nya intäkter för EU och medlemsstaterna. Hur bör då dessa intäkter användas?

För att skapa ett så effektivt system som möjligt skulle EU kunna använda delar av intäkterna till att finansiera utvecklingen och förvaltningen av systemet. Intäkter skulle också kunna användas för att

bistå med tekniskt stöd till företag som vill mäta, rapportera och verifiera sina utsläpp. Intäkter skulle också kunna öronmärkas till internationella klimatåtgärder, till exempel till Green Climate Fund. Att öronmärka medel till tekniskt stöd och olika klimatåtgärder skulle dessutom kunna underlätta en eventuell bedömning av förenlighet med undantagsbestämmelserna då det skulle kunna visa på att BCA har ett klimatsyfte.²⁰⁰

6.10 Handelsprocedurer

För att säkerställa att regleringen går att införa utan alltför negativa konsekvenser för den administrativa hanteringen i samband med import (så som t.ex. ökad administrativ börda eller ökade transaktionskostnader) är det viktigt att utformningen av BCA även tar hänsyn till de krav och förutsättningar som råder i samband med gränspassage av varor. För alla förslag på BCA behövs utredningar av vilka möjligheter som finns för att upprätta ett system som innebär att den administrativa bördan för företag och myndigheter inte ökar mer än absolut nödvändigt för att nå målen med regleringen och därmed så små kostnadsökningar som möjligt. Det måste gå att hantera elektroniskt.

Detta kan till exempel ske genom att den avgift eller de utsläppsrätter som en importör ska betala för räknas ut automatiskt baserat på den importerade varans tullkod (kopplat till riktvärde för utsläpp) och vikt. En utmaning är att i denna hantering även möjliggöra att de automatiska beräkningarna kan ta hänsyn till om importören vill visa lägre utsläpp än riktvärdet och ansöka om avdrag för koldioxidpriser som redan betalats i produktionslandet.

Denna utredning har inte haft möjlighet att i detalj undersöka vilka tekniska och praktiska möjligheter som finns att utforma ett sådant system. För att säkerställa att den form av BCA som introduceras blir kostnadseffektivt och smidigt att använda och inte skapar onödiga hinder vid införande måste tullmyndigheter och andra berörda myndigheter vara involverade i utformningen av regleringen.

6.11 EU-rättslig grund

En viktig fråga för möjligheterna till ett införande av BCA är vilken EU-rättslig grund som BCA skulle baseras på, då detta styr vilka förfaranden som krävs på EU-nivå.

²⁰⁰ I Överprövningsorganets rapport i *US – Shrimp (Article 21.5)*, ansåg AB t.ex. att det faktum att USA erbjöd teknisk assistans till tredje länder, bidrog till att åtgärden inte ansågs utgöra förtäckt begränsning av internationell handel.

BCA kan antingen införas genom ett direktiv eller genom en förordning som antas på EU-nivå. Den rättsliga grunden för ett sådant instrument avgör processreglerna för rättsaktens antagande, då främst om rättsakten kräver enhällighet eller om det räcker med kvalificerad majoritet. I korthet ser kollegiet tre möjliga rättsliga grunder för en BCA:

- Miljöreglering enligt artikel 192.1 FEUF (kvalificerad majoritet),
- Skattereglering enligt artikel 113 FEUF (enhällighet), och
- Handelspolitiskt instrument enligt artikel 207.2 FEUF (kvalificerad majoritet).

Utan att veta mer om själva BCA:s utformning är det i nuläget svårt att avgöra vilken rättslig grund som skulle bli aktuell.

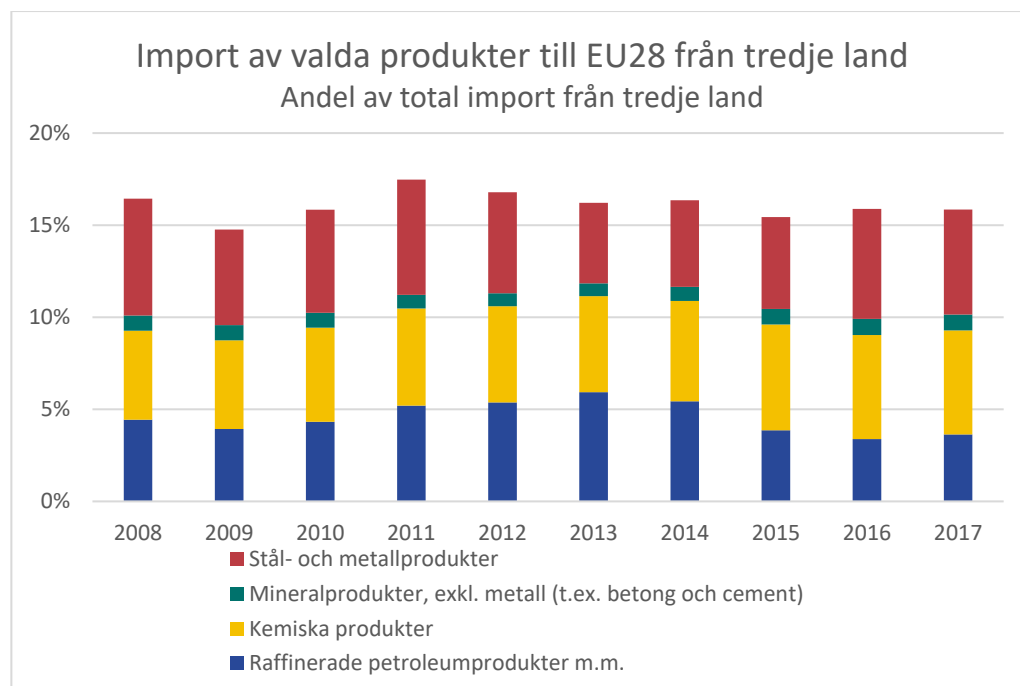
Kollegiets preliminära bedömning är dock att BCA förmodligen bör ses som en miljöreglering som kompletterar det befintliga EU ETS-systemet (och som i sin tur bygger på artikel 192.1 FEUF) eller möjligen som ett handelspolitiskt instrument eftersom det uteslutande avser import från tredje land. Såvitt vi förstår det har artikel 113 FEUF använts som rättslig grund för att harmonisera indirekta skatter för varor och tjänster inom EU men har i praktiken inte använts för åtgärder som uteslutande tar sikte på varor från tredje land. Mot bakgrund av att BCA och EU ETS kompletterar varandra och utgör två sidor av samma mynt skulle det dessutom bli problematiskt att betrakta den ena som en skatterättslig åtgärd och den andra som en miljöreglering.

7 Handelsstatistik för berörda sektorer

För att förstå de effekter ett införande av BCA kan få på EU:s och Sveriges handel presenteras nedan handelsstatistik för de sektorer som varit mest förekommande i diskussioner kring BCA. Sektorerna innefattar sammanlagt cirka 85 undergrupper. De varor som skulle inkluderas i en BCA skulle troligtvis endast bestå av ett urval av dessa. Eftersom det i dagsläget inte är säkerställt vilka varor som skulle inkluderas i systemet har vi istället valt att presentera sektorerna i sin helhet. Statistiken över handeln visar därför på högre andelar än de som skulle omfattas av BCA, men kan ändå ge en fingervisning över hur stor del av handeln som dessa omfattar.

7.1 Importandelar

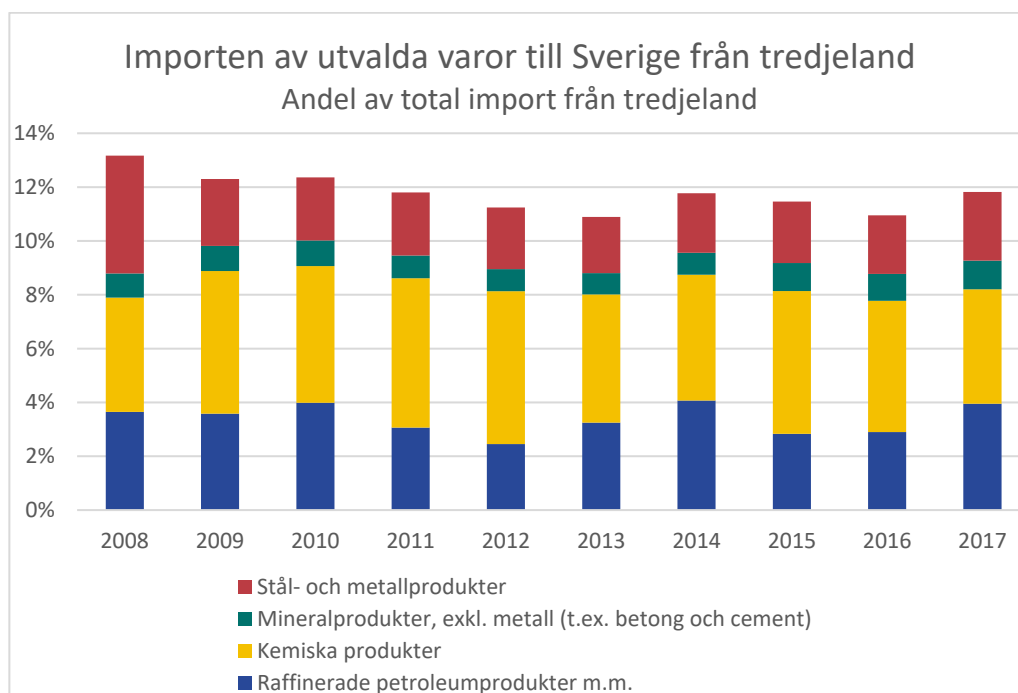
Diagram 1



Anm.: Industrierna är klassificerade enligt CPA2008, vilket motsvarar den svenska SNI-indelningen i aktiviteter. De CPA-koder som används är 19: Industri för stenkolsprodukter och raffinerade petroleumprodukter; 20: tillverkning av kemikalier och kemiska produkter; 23: Industri för andra icke-metalliska mineraliska produkter; och 24: Stål- och metallverk.

Källa: Eurostat Comext.

Diagram 1 visar EU:s importandelar för några av dessa industrier. Tillsammans utgjorde dessa 16 procent av den samlade importen från länder utanför den inre marknaden 2017. Kemiska produkter och stål- och metallprodukter stod för de största andelarna, 6 procent vardera. Industriernas andel har varit förhållandevis konstant sedan 2008.

Diagram 2

Anm.: Industrierna är klassificerade enligt CPA2008, vilket motsvarar den svenska SNI-indelningen i aktiviteter. De CPA-koder som används är 19: Industri för stenkolsprodukter och raffinerade petroleumprodukter; 20: tillverkning av kemikalier och kemiska produkter; 23: Industri för andra icke-metalliska mineraliska produkter; och 24: Stål- och metallverk.

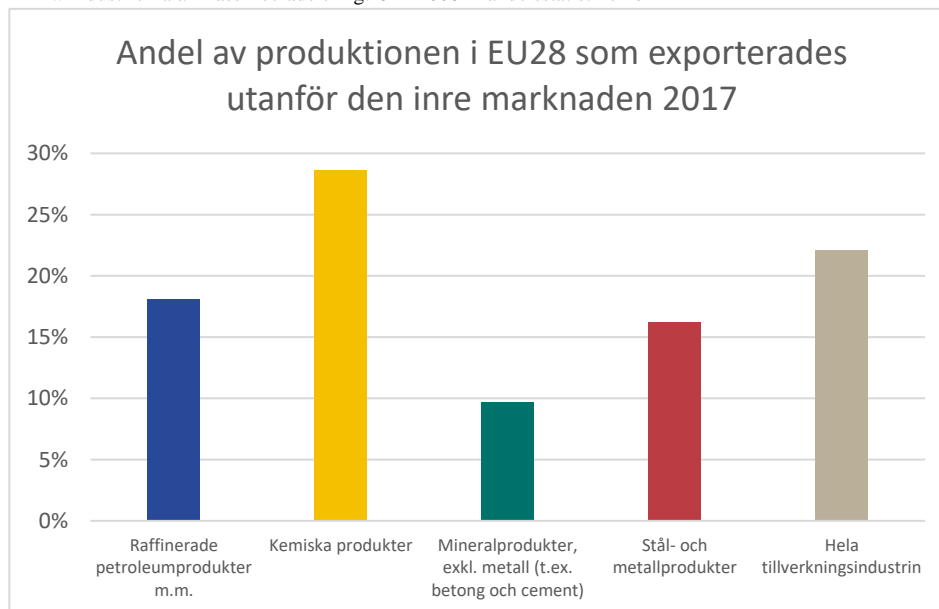
Källa: Eurostat Comext.

Diagram 2 visar Sveriges importandelar för de utvalda industrierna. De stod tillsammans för 12 procent av importen från länder utanför den inre marknaden 2017, en svag minskning jämfört med 2008. Sett över den senaste tioårsperioden har andelarnas fluktuerat mellan 11 och 13 procent. Kemiska produkter och raffinerade petroleumprodukter stod för 4 procent vardera, följt av stål- och metallprodukter (3 procent) och mineralprodukter exklusive metall (1 procent).

7.2 Exportens andel av totala produktionen

Diagram 3

Anm.: Industrierna är klassificerade enligt CPA2008 i handelsstatistiken o

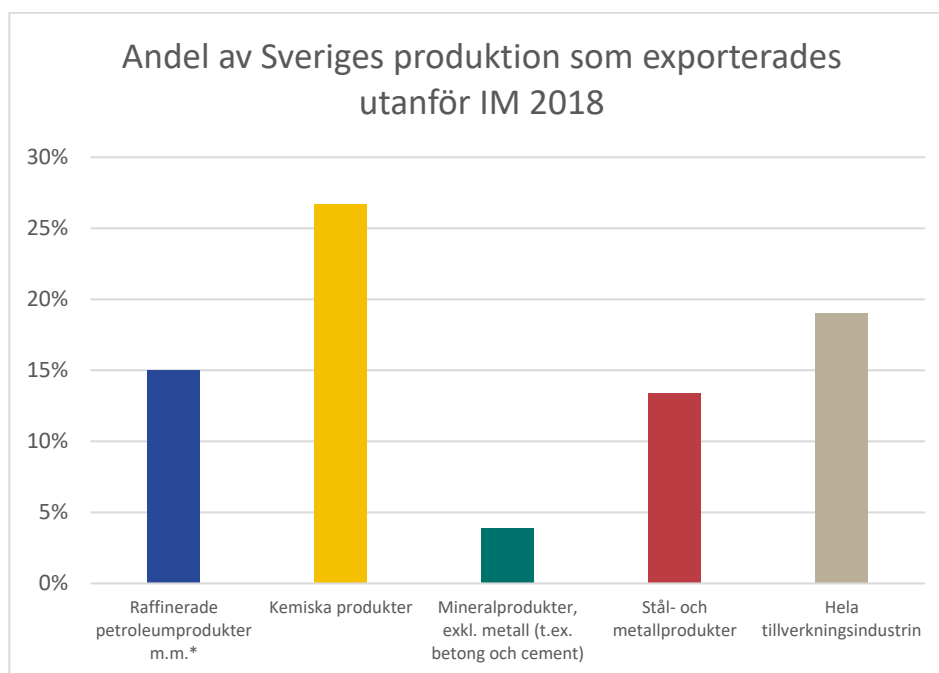


ch NACE rev2 i produktionsstatistiken. Dessa överensstämmer exakt ner till 4-ställig nivå. Här används följande 2-ställiga koder: 19: Industri för stenkolsprodukter och raffinerade petroleumprodukter; 20: tillverkning av kemikalier och kemiska produkter; 23: Industri för andra icke-metalliska mineraliska produkter; och 24: Stål- och metallverk.

Källor: Eurostat Comext och Structural Business Statistics (SBS).

I diagram 3 visas hur stor andel av den totala EU-produktionen inom varje industri som exporterades utanför den inre marknaden 2017. För tillverkningsindustrin som helhet exporterades 22 procent av produktionen till dessa länder. Kemiindustrin är den av de utvalda industrierna som hade högst exportandel (29 procent), följt av industrin för raffinerade petroleumprodukter m.m. (18 procent) och stål- och metallprodukter (16 procent). Industrin för mineralprodukter exklusive metall, där bl.a. cementproduktionen ingår, exporterade jämförelsevis låga 10 procent av sin produktion till tredjeland.

Mönstret är likartat för Sverige enligt den senast tillgängliga statistiken (diagram 4). Det som framförallt skiljer sig är exporten av andra mineralprodukter, som endast uppgick till 4 procent av produktionen.

Diagram 4

Anm.: Värdet för industrin för raffinerade petroleumprodukter m.m. är hämtat från 2015. Industrierna är klassificerade enligt CPA2008 i handelsstatistiken och NACE rev2 i produktionsstatistiken. Dessa överensstämmer exakt ner till 4-ställig nivå. Här används följande 2-ställiga koder: 19: Industri för stenkolsprodukter och raffinerade petroleumprodukter; 20: tillverkning av kemikalier och kemiska produkter; 23: Industri för andra icke-metalliska mineraliska produkter; och 24: Stål- och metallverk.
Källor: Eurostat Comext och Structural Business Statistics (SBS).

7.3 Vilka länder importerar varorna från?

För att förstå vilka länder som primärt kan påverkas av ett införande av BCA visas i tabell 2 och 3 vilka länder som huvudsakligen exporterar varor från de utvalda industrierna till EU respektive Sverige. Det är tydligt att importen av dessa varor är starkt koncentrerad till ett fåtal länder. Som minst står de fem viktigaste importländerna tillsammans för 52 procent (stål- och metallprodukter) och som mest för 73 procent (raffinerade petroleumprodukter mm.) av EU:s import från tredjeländ. I Sveriges fall är koncentrationen generellt ännu högre och andelarna för de fem viktigaste importländerna summerar till drygt 90 procent av importen från industrin för raffinerade petroleumprodukter, m.m. Ett antal av dessa länder är också med på listan över de länder som släpper ut mest koldioxid. Ambitionsnivåerna för utsläppsminskningar inom ramen för Parisavtalet har också för flera av dessa länder bedömts som *kritiskt otillräckliga* eller *mycket otillräckliga*.²⁰¹

²⁰¹ Se bedömning av länders nationellt fastställda bidrag på t.ex. <https://climateactiontracker.org/>.

Tabell 2: EU28 största importländer per sektor 2018

Andel av den samlade importen från länder utanför den inre marknaden inom varje sektor

Rank	Mineralprodukter, exkl. metall (t.ex. betong och cement)	Stål- och metallprodukter	Raffinerade petroleumprodukter m.m.	Kemiska produkter	Hela tillverkningsindustrin
1	Kina 40%	Ryssland 15%	Ryssland 39%	USA 24%	Kina 28%
2	USA 17%	USA 12%	Saudi-arabien 13%	Kina 15%	USA 17%
3	Turkiet 8 %	Kanada 9%	USA 12%	Ryssland 7%	Turkiet 5%
4	Japan 6%	Sydafrika 8%	Förenade Arab-emiraten 5%	Japan 6%	Japan 5%
5	Indien 5%	Kina 8%	Indien 4%	Sydkorea 5%	Ryssland 4%
Summa	76%	52%	73%	58%	60%

Källa: Eurostat Comext.

Tabell 3: Sveriges största importländer per sektor 2018

Andel av den samlade importen från länder utanför den inre marknaden inom varje sektor

Rank	Mineralprodukter, exkl. metall (t.ex. betong och cement)	Stål- och metallprodukter	Raffinerade petroleumprodukter m.m.	Kemiska produkter	Hela tillverkningsindustrin
1	Kina 53%	Sydkorea 12%	Ryssland 63%	Ryssland 38%	Kina 33%
2	USA 10%	USA 12%	Qatar 15%	USA 23%	USA 15%
3	Turkiet 9%	Kina 12%	Gabon 5%	Kina 9%	Ryssland 7%
4	Japan 4%	Ryssland 12%	USA 4%	Malaysia 5%	Japan 6%
5	Ryssland 3%	Turkiet 8%	Oman 4%	Saudi-arabien 5%	Vietnam 5%
Summa	79%	56%	91%	80%	66%

Källa: Eurostat Comext

8 Potentiella effekter på handel vid införande av BCA

I det här avsnittet diskuteras hur förutsättningarna för EU:s internationella handel kan påverkas av införandet av BCA-åtgärder. Generellt kan sägas att alla åtgärder som medför ytterligare administration vid gränsen kan ses som handelsbegränsande eftersom de medför ökade kostnader. Eftersom BCA kan innebära ökad administration för importörer och företag som exporterar till EU, riskerar de att försvåra för importen in till EU. Omfattningen av problemet beror i grunden på hur dessa administrativa system utformas. I den ekonomiska analys som följer bortser vi ifrån den eventuellt handelshindrande effekten av ökad administrativ börda vid import. Vi fokuserar istället på de ekonomiska incitament som möter exportörer och importörer, inom EU och utanför.

Det är viktigt att ha i åtanke att en lång rad andra faktorer än koldioxidpriser spelar roll för företags investerings-, lokaliserings- och handelsbeslut. Några av dessa är institutioner, närhet till viktiga marknader och kompetensförsörjning. Också frihandelsavtal har visat sig ha stor betydelse för handelsströmmarna mellan länder. Ingen av dessa faktorer förändrar dock de grundläggande incitamenteffekter som BCA ger upphov till. Därför analyseras dessa faktorer inte specifikt, utan vi förhåller oss till dessa som "givna" i ekonomisk mening.

Hur handelsmönstren påverkas som en följd av ett införande av BCA beror till stor del på hur instrumentet utformas. Några av de avgörande aspekterna för hur handelsmönstren påverkas är:

- vilka antaganden EU gör om utsläppen i tredjelandsaktörens produktion (riktvärdet)
- om europeisk industri får rabatter vid export eller inte, och
- om den fria tilldelningen fasas ut direkt eller successivt

Scenariot som analyseras är att den fria tilldelningen tas bort omedelbart då BCA införs. Därutöver diskuteras riktmärkets roll samt konsekvenserna av att införa en exportrabatt.

8.1 Pris- och konkurrenseffekter på den inre marknaden för berörda produkter

Huruvida ett företag behöver köpa utsläppsrätter eller får dem genom fri tilldelning spelar i teorin inte någon roll för företagets marginalkostnad, produktionsbeslut eller priset på dess produkter. Med andra ord borde alla företag som omfattas av EU ETS redan ha internaliserat kostnaden för sina växthusgasutsläpp oavsett situation. Som beskrevs i avsnitt 3.4.2 gör dock utformningen av den fria tilldelningen inom EU ETS, tillsammans med internationell konkurrens, att kostnaden för utsläppsrätter inte får fullt genomslag i produktpriset. Om den fria tilldelningen tas bort och BCA samtidigt införs är det därför rimligt att vänta sig att priset på de berörda varorna stiger inom EU. Kostnaden för utsläppsrätter – som blir densamma för importerade varor som för hemmaproducerade varor – reflekteras nu i priset. Det innebär också att hemmaproducerade och importerade varor ges samma förutsättningar på den inre marknaden, med hänsyn till de utsläpp varorna genererar.

Jämfört med dagens situation kan åtgärderna gynna producenter på den inre marknaden, eftersom dessa producenter har internaliserat en del av kostnaderna för utsläppsrätter redan idag. Det gör också att europeiska producenter idag, allt annat lika, har högre kostnader än konkurrenter i tredje land och därmed en konkurrensnackdel. Den empiriska

forskningen visar visserligen att de negativa effekterna på EU:s konkurrenskraft till följd av EU ETS hittills har varit små. I vissa fall har man till och med funnit positiva effekter på företagens ekonomiska situation. Det är dock sannolikt att dessa observationer till stor del beror på att priset på utsläppsrätter varit mycket lågt under den studerade perioden, samt på den generösa fria tilldelningen. Det är därmed oklart hur konkurrensförhållandena i verkligheten skulle komma att påverkas av de diskuterade åtgärderna jämfört med dagens situation. Det gör det också svårt att reda ut handelseffekterna. Därför behövs en noggrann ekonomisk analys av de berörda marknaderna, t.ex. med hjälp av allmänna jämviktsmodeller.

8.2 Effekter för producenter med olika utsläppsintensiteter i tredje land

I avsnitt 6.4 diskuterades att valet av riktmärke, dvs. vilken utsläppsintensitet som antas om produktionen utanför den inre marknaden, har betydelse för klimatnyttan av BCA. Riktmärkets nivå kan ha betydelse också för handeln, eftersom det gör att vissa företag riskerar att betala för mycket och andra för lite i relation till sina faktiska utsläpp. Därmed finns en risk att de missgynnas respektive gynnas i relation till sina europeiska konkurrenter, som bär hela kostnaden av sina utsläpp. Om företag som har renare produktion än det antagna riktmärket (och kan påvisa det) endast behöver köpa utsläppsrätter för sina faktiska utsläpp elimineras den första risken. Företag som däremot har större utsläpp än det antagna riktvärdet blir svårare att hantera. Under förutsättning att de endast behöver betala för utsläpp upp till riktvärdet gynnas dessa företag i förhållande till producenter på inre marknaden, eftersom en del av notan för deras faktiska utsläpp förblir obetald.

8.3 Effekter på producenter nedströms

Prisökningarna på de varor som omfattas av BCA kommer leda till prisökningar längre ner i värdekedjan. Här riskerar konkurrensförhållandet mellan inre marknadsproducenter och övriga att snedvridas. En producent på den inre marknaden som exempelvis nyttjar stål i sin produktion får högre produktionskostnader, medan detsamma inte gäller för producenter i tredje land. EU-producenter tappar därför konkurrenskraft.

Exakt vilka konsekvenser det får för produktion, konsumtion och handel beror på möjligheten att föra över de ökade kostnaderna på slutkonsumenten, det vill säga på produkternas priskänslighet, samt på sektorns förädlingsvärde, det vill säga förmåga att absorbera högre kostnader. En möjlighet är att företaget minskar sin vinst istället för att

höja priset på sin produkt. Då förändras inte handelsmönstren, men väl företagets förmåga att genomföra investeringar och på lång sikt därför även överlevnadsmöjligheten. Detta alternativ förutsätter dessutom att det finns en vinstmarginal att minska – annars behövs prishöjningar för att företaget ska få täckning för sina kostnader. Om ett företag väljer (eller tvingas) att höja priset på sina produkter är det sannolikt att efterfrågan skiftar från EU-företaget till producenter i tredje land. Det skulle leda till att importen av varan ökar på bekostnad av den inom-europeiska industrins produktion. Detta riskerar även att ge upphov till koldioxidläckage om importerade varor släppt ut mer än inhemskt producerade, eller alternativt genom att europeiska företag flyttar sin produktion till marknader där insatsvarorna är billigare, istället för att de ställer om sin produktion. Därigenom går viktiga klimateffekter förlorade.

Konsekvenserna för dessa nedströmssektorer beror också på hur stor del av deras kostnader som härrör sig till varor som beläggs med BCA. Forskning visar att det finns stora skillnaderna mellan sektorer. Till exempel skulle en fördubbling av betongpriset enligt en studie ge upphov till mindre än 1 procents ökning av totala byggkostnader. I en annan studie skriver författarna att helt ta bort kol ur ståltillverkningen sannolikt inte skulle leda till mer än 180 dollars prisökning på en bil. Samma studie noterar dock att prisgenomslaget för vissa insatsvaror däremot skulle kunna få betydande konsekvenser för nedströms sektorer.

8.4 Effekter på export

Vad gäller exporten från EU till tredje land blir förändringarna i konkurrensförhållanden potentiellt betydande i frånvaro av en exportrabatt. Precis som nämnts i avsnitt 6.8 är BCA-åtgärderna och ETS-systemet i utgångsläget endast tillämpliga på den inre marknaden. BCA påverkar därför inte priserna på koldioxid på marknader utanför EU. Det gör att europeiska företag som konkurrerar med andra aktörer på en extern marknad får en försämrad konkurrenskraft. Detta gäller för såväl de varor som omfattas av BCA som de sektorer som nyttjar dessa varor i sin produktion. EU:s export till tredje land kan därför antas minska som konsekvens av åtgärderna. Storleken på exportminskningen är mycket svår att bedöma, men den konkurrensnackdel som uppstår för EU-företag motiverar frågan om man bör kompensera dessa vid gränsen genom en s.k. exportrabatt.

Om EU:s exportörer av BCA-belagda varor får undantag från ETS på den del av deras produktion som lämnar den inre marknaden återställs deras konkurrenskraft på den globala marknaden. Dessa producenter möter nu två potentiella marknader där olika priser råder: de kan antingen välja att

sälja till den yttre marknaden till världsmarknadspriset, eller till den inre marknaden till ett pris som motsvarar världsmarknadspriset plus kostnaden för utsläppsrätter. I båda fallen får företaget lika stor täckning för kostnaderna i sin produktion och därför påverkas inte företagens incitament att sälja till respektive marknad. Förutsättningarna för exportföretag på den inre marknaden ändras därför inte jämfört med idag.

En viktig fråga i utformningen av en eventuell exportrabatt är vilka varor som skulle omfattas. Det kan från ett ekonomiskt perspektiv finnas skäl att även inkludera produkter längre ner i värdekedjan, som alltså inte direkt omfattas av en reform i och med införande av BCA, men som indirekt påverkas om insatsvaror blir dyrare. Det kan dock vara en både administrativt och politiskt svårframkomlig väg. Även här krävs omfattande konsekvensanalyser av olika alternativa förslag.

8.5 Sammanfattning

Handelseffekterna av de BCA-åtgärder som diskuteras är komplicerade och mycket svåra att förutse. Den övergripande slutsatsen är därför att det behövs fördjupad analys på området. Förslagsvis kan allmänna jämviktsmodeller användas i detta syfte.

Jämfört med dagens situation skulle införandet av BCA-åtgärder tillsammans med borttagandet av den fria tilldelningen kunna gynna europeisk produktion i förhållande till importerade varor i första ledet i värdekedjan. Denna bild kompliceras dock av systemet med den fria tilldelningen, som har skyddat och i förekommande fall gynnat delar av industrin på den inre marknaden. Åtgärderna skapar samtidigt rättvisa konkurrensförutsättningar på den inre marknaden för importerade och EU-producerade varor med hänsyn till de utsläpp de genererar.

För produkter längre ner i värdekedjan gäller däremot det omvända – här förlorar EU-producenter konkurrenskraft eftersom de drabbas av kostnader som deras internationella konkurrenter slipper. Detta gäller såväl på den inre marknaden som på exportmarknader.

Även EU:s export av de varor som omfattas av BCA kan drabbas negativt av åtgärderna. För att minimera de negativa effekterna för EU:s exporterande företag kan man överväga att införa någon form av exportrabatt. Dennas exakta utformning behöver i så fall utredas noggrant för att skapa rättvisa konkurrensförhållanden och samtidigt behålla de önskade incitamenten till omställning mot en renare produktion.

9 Processuella frågor

Bortsett från det rent WTO-rättsliga så finns det andra aspekter i förhållande till WTO och övriga medlemsländer i organisationen som bör beaktas.²⁰² Det gäller öppenheten och tydligheten från EU:s sida med kommunikation kring systemet. Detta gäller även gentemot andra internationella organ och intressenter, inte minst mot näringslivet som är de som kommer påverkas direkt av BCA.

9.1 Transparens kopplat till WTO

Inför införandet av en BCA är transparens gentemot övriga länder i WTO centralt. EU bör öppet förklara sin modell i lämpliga fora i WTO, så som t.ex. WTO:s kommitté för handel och miljö. Där skulle EU kunna initiera diskussioner kring några av de viktigaste frågorna för utformningen, bland annat vilka olika riktvärden som kan användas för olika varor, samt hur olika klimatpolicyer ska räknas in vid avdrag för klimatkostnader.

Syftet med sådan outreach skulle vara flera:

- Sända ut en signal till omvärlden om att detta kommer att införas – dels i syfte att ge företagen information för att kunna tillämpa det och dels i syfte att möjligen bidra till att andra länder höjer sina klimatambitioner
- Undersöka graden av motstånd från andra länder (och vilka länder) för att på så sätt kunna bedöma risken för tvister och handelspolitiska motåtgärder
- Konstruktivt ta emot kritik och diskutera denna i syfte att kunna ändra i systemet för att göra det lättare att tillämpa i praktiken.

Detta bör ske både innan systemet införts och därefter kontinuerligt vid olika förändringar av det. Poängen är alltså att vara proaktiv och inte vänta på att andra aktörer i WTO börjar kritisera systemet.

²⁰² För mer information om detta se ovan i framförallt avsnitt 5.5.

10 Slutsatser och rekommendationer

Syftet med denna utredning har varit att ge en uppdaterad lägesanalys av handelsrelaterade aspekter av gränsjusteringsåtgärder för koldioxidutsläpp.

Analysen har visat att det är fullt möjligt att utforma en BCA i enlighet med WTO-regelverket och dessutom skapa ett antal positiva effekter för EU:s möjlighet att uppnå sina klimatmål. Analysen har också visat att effekterna av BCA på förutsättningarna för EU:s internationella handel är svåra att avgöra, och till stor del beror på utformningen av instrumentet.

Det BCA främst kan bidra med är att det ökar handlingsutrymmet för EU att prissätta koldioxid på ett effektivt sätt, vilket jämfört med dagens system framförallt bidrar till en stärkt prissignal för koldioxidutsläpp för konsumenterna av de varor som inkluderas. BCA bidrar också till att undvika riskerna för det framtida koldioxidläckage som kan uppstå som en följd av att antalet utsläppsrätter som finns tillgängliga för fri tilldelning i framtiden potentiellt inte kommer att räcka till. En annan fördel är att koldioxidutsläpp i tredje land prissätts i den mån varorna hamnar i EU. Detta kan skapa incitament för aktörer i tredje land att minska sina utsläpp. Detta gäller framförallt för de företag som har en stor andel av sin export till EU.

Detta kan sammantaget bidra till ökade möjligheter att på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt uppnå EU:s och Sveriges egna klimatmål samt möjliggöra att EU och Sverige gör sin del för att de övergripande målen i Parisavtalet ska kunna uppnås. BCA ska dock inte ses som en universallösning, eftersom det troligen endast skulle omfatta ett begränsat urval av produkter.

Även om det är fullt möjligt att införa BCA på ett WTO-rättsligt kompatibelt sätt, är en av de huvudsakliga nackdelarna med instrumentet att EU:s handelspartners skulle kunna tolka införandet av BCA som en protektionistisk åtgärd. Detta kan potentiellt leda till motåtgärder och handelspolitiska tvister. Riskerna för detta skulle dock kunna minskas genom att EU för en transparent process och informerar och konsulterar andra WTO-medlemmar om verktygets utformning innan det införs. I det här sammanhanget skulle det även vara viktigt att betona klimatsyftet och behovet av åtgärden för att uppnå klimatmålen.

En annan nackdel med BCA är att komplexiteten kring utformningen av systemet riskerar att skapa höga transaktionskostnader. Detta kan dock

till stora delar hanteras genom att följa rekommendationerna som givits i utredningen.

Vi har i denna utredning diskuterat ett antal för- och nackdelar med BCA. Utifrån denna genomgång och den kunskap som finns tillgänglig idag finns skäl att tro att ett välutformat BCA kan vara ett effektivare verktyg än den fria tilldelningen för att förhindra koldioxidläckage och bidra till minskade utsläpp inom EU. Vi har dock inte analyserat och jämfört BCA med alla möjliga alternativa unilaterala lösningar på koldioxidläckage. För att ta ett beslut om ett införande av BCA bör stödjas från svensk sida, eller om något annat verktyg ska förordas istället, måste en avvägning mellan de samlade fördelarna och nackdelarna med de olika verktygen göras.

De BCA-förslag som tidigare presenterats på EU-nivå, särskilt cementförslaget och det franska förslaget från 2019, innehåller lösningar på många av utmaningarna kring utformning som i stora drag är i linje med forskningen kring hur ett effektivt BCA kan utformas. Dessa förslag efterfrågar också vidare utredningar och konsekvensanalyser av de mest svårhanterliga elementen. Det är inte möjligt från de underlag som förslagen baseras på att bedöma dess WTO-förenlighet i detalj eftersom förenligheten till stora delar baseras på specifika val i utformningen. Av de delar som specificeras finns dock inget i förslagen som tydligt bryter mot WTO-regelverken. Det kan dock noteras att det råder en viss osäkerhet om krav på köp av utsläppsrätter kan likställas med en skatt eller en liknande avgift och om principerna för gränsskattejustering därmed kan användas. Eventuellt skulle en BCA med krav på köp av utsläppsrätter i stället bedömas som en intern reglering. Frågan har betydelse för om t.ex. exportrabatter kan inkluderas eller inte. Om BCA skulle ses som en intern reglering är det inte möjligt att inkludera exportrabatter.

Givet att kommissionens ordförande von der Leyen i den europeiska gröna given aviserat att ett förslag på BCA ska läggas fram under 2021, har vi i denna utredning kommit fram till ett antal slutsatser och rekommendationer.

För det första vore det från ett WTO-rättsligt perspektiv önskvärt om BCA till så stor del som möjligt utformades i enlighet med de materiella reglerna i Gatt. Detta framförallt med hänsyn till risken att handelspartners kan tolka införandet av BCA som en protektionistisk åtgärd. Ett BCA som är utformat för att effektivt minska koldioxidutsläpp innebär dock att avsteg från de grundläggande icke-diskrimineringsprinciperna troligtvis ändå skulle behövas. Förutsatt att dessa avsteg tydligt kan motiveras utifrån ett klimatsyfte, och även i övrigt utformas i enlighet

med kraven som följer av undantagsbestämmelsen för miljö i artikel XX(g) i Gatt, bedömer kollegiet att det är fullt möjligt att utforma en BCA förenligt med WTO-regelverket. Begreppet hållbar utveckling har även utvecklats till att bli en vägledande princip för tolkningen av WTO-avtalen. Givet att klimatfrågan nu mer än tidigare ses som en av världens största utmaningar och att alla världens länder ingått Parisavtalet, borde WTO-avtalen rimligen tolkas med beaktande av dessa målsättningar. Om BCA tydligt kan påvisas bidra till Parisavtalets uppfyllande, borde det förenkla en bedömning av BCA:s förenlighet med artikel XX.

Vid tillämpningen av artikel XX, är det emellertid viktigt att man ser till helheten av åtgärdens utformning, och att inte någon del av instrumentet gör att klimatmotivet kan ifrågasättas. Klimatmotivet skulle t.ex. kunna ifrågasättas om man inkluderade exportrabatter i BCA utan att kunna visa på ett tydligt klimatsyfte eller att man valde ut varor baserat på andra kriterier än just risk för koldioxidläckage. Vidare är det t.ex. viktigt att man tar hänsyn till vilka förhållanden som råder och vilka klimatpolitiska åtgärder som tillämpas i olika WTO-medlemsländer för att inte producenter från dessa länder ska drabbas orättvist av en BCA.

Även om det inte är något som i första hand rekommenderas, skulle ett annat alternativ vara att åberopa det s.k. säkerhetsundantaget, givet det klimatnödläge som av vissa anses råda.

10.1 Rekommendationer för utformning

När det gäller de mer specifika vägvalen för utformningen av BCA ges följande rekommendationer:

Syftet med BCA ska vara att förhindra koldioxidläckage

Huvudsyftet med BCA bör vara att styrmedlet ska bidra till minskade utsläpp av växthusgaser genom att förhindra koldioxidläckage. Att endast utgå från detta syfte är en förutsättning för möjligheterna att BCA ska kunna motiveras genom undantagen i WTO-regelverket.

Fokus bör ligga på utvalda varor oavsett ursprung

BCA bör riktas mot de utvalda varorna oavsett ursprung och inte göra skillnad mellan länder baserat på deras klimatambitioner. Minst utvecklade länder bör dock inte omfattas av instrumentet.

Urvalet av varor bör hållas smalt

Urvalet av varor som omfattas bör, åtminstone i ett inledande skede, hållas smalt och fokuseras på de varor som har störst risk för koldioxidläckage, samt har enkla värdekedjor. Några av de varor som

passar in på dessa kriterier är stål, aluminium och cement. Effekter på nedströms aktörer bör även vägas in för att undvika koldioxidläckage i detta led. Exakt vilka varor som bör omfattas för att få störst effekt på utsläppen, som är tekniskt genomförbart samt inte skapar läckage nedströms, bör utredas vidare.

Utsläpp från både produktionsprocessen och energianvändning bör inkluderas

BCA bör omfatta både direkta utsläpp från produktionsprocessen (*scope 1*) och om det är praktiskt möjligt även indirekta utsläpp från energianvändning, till exempel el (*scope 2*). Denna rekommendation håller givet att de varor som väljs ut innefattar varor som har stora utsläpp i båda dessa scopes.

Ett riktvärde över de utvalda varornas snittutsläpp bör tas fram

Ett riktvärde för utsläpp per viktenhet av de berörda varorna bör tas fram för de utsläpp som sker vid produktionen av de varor som omfattas av BCA. Om så är möjligt bör enhetliga riktvärden sättas för utsläpp från produktionsprocessen medan varierande värden tas fram för indirekta utsläpp från energianvändning. Detta skapar förutsättningar för att enkelt kunna beräkna de totala utsläppen av importen. För att EU-producenter och importörer ska ha samma förutsättningar ska eventuell fri tilldelning av utsläppsrätter som EU-producenter fått räknas bort från de importerade varornas bedömda utsläpp. Även eventuella subventioner som betalas ut inom EU för att täcka ökade kostnader för energianvändningen bör tas bort.

Valet av riktvärden påverkar effekten av BCA. Ett relativt högt riktvärde, såsom globala genomsnittsutsläpp för en vara, skulle leda till större utsläppsminskningar än ett lägre värde som till exempel baseras på EU:s genomsnittsutsläpp. Det första skulle behöva motiveras genom undantagsbestämmelserna medan det senare skulle vara mer förenligt med principerna om nationell behandling. Valet av riktvärde blir en avvägning av vilket intresse som ska väga tyngst, och får stor effekt för resultatet av BCA.

Det ska finnas möjlighet att visa om utsläppen är lägre än riktvärdet

EU bör tillåta att importörer får visa om utsläppen som de importerade varorna orsakat är lägre än det uppsatta riktvärdet. Beräkningsmetoden för att mäta utsläppen bör vara i linje med beräkningsmetoden i EU ETS, men tillåta viss flexibilitet för att använda internationella standarder för att hålla administrativa kostnader nere.

Priset per utsläppsenhet ska vara samma

Importerade varor måste möta samma pris per ton för de koldioxidutsläpp som skett i produktionen som producenter inom EU fått betala. Utformningen av systemet bör i så stor grad som möjligt efterlikna de förutsättningar som gäller för inhemska producenter. Vid en modell som baseras på att importörer ska köpa särskilda utsläppsrätter för importörer bör dessa precis som inhemska producenter ha möjlighet att lämna in sådana på årsbasis.

Det ska vara möjligt att visa om koldioxidavgifter redan betalats

Importörer bör ges möjlighet att visa om varorna redan omfattats av kostnader för koldioxidutsläpp i produktionslandet och få göra avdrag för detta. Även om mycket av praktiska skäl talar för att avdragsmöjligheterna primärt bör inrikta sig på regleringar som leder till explicita priser, som till exempel koldioxidskatter och krav på köp av utsläppsrätter, kan det vara avgörande för bedömningen av förenlighet med undantagen att importörer även har givits möjlighet till avdrag för andra typer av klimatregleringar. Hur detta ska utformas är en viktig fråga som måste utredas vidare.

Den fria tilldelningen bör fasas ut i samband med att BCA införs

EU bör fasa ut den fria tilldelningen av utsläppsrätter när BCA introduceras. Detta bör göras över en tidsperiod som är tillräcklig för att industrin ska hinna anpassa sig till de nya förutsättningarna. De avdrag som sker för fri tilldelning vid beräkning av importerade varors utsläpp bör minska i takt med att den fria tilldelningen fasas ut. Detta krävs för att säkerställa konkurrensmässig neutralitet och för att systemet ska vara WTO-kompatibelt.

Eventuella exportrabatter måste utredas vidare

Kommerskollegium har inte tagit ställning till om avdrag vid export *får* eller *bör* införas i samband med att BCA introduceras. Stora juridiska oklarheter råder kring möjligheterna att införa dessa. Möjligheten beror främst på om reglerna om gränsskattejustering kan tillämpas eller inte på BCA. Samtidigt skulle ett inkluderande av exportrabatter även kunna riskera att underminera ett rättfärdigande av kanske inte hela, men i vart fall delar av BCA enligt artikel XX i Gatt. Även om exportrabatter skulle kunna vara motiverat ur ett handels- och konkurrensperspektiv, är klimateffekterna av att inkludera detta oklara. Det krävs därför djupare konsekvensanalyser kring om ett exportavdrag får eller bör inkluderas eller om BCA endast ska fokusera på importen. En sådan analys bör

inkludera hur de globala klimatgasutsläppen samt konkurrenskraften för exportföretag påverkas vid de olika alternativen.

Intäkter bör användas till att minska administrativ börda och till klimatåtgärder

Intäkter från BCA kan användas för att finansiera utvecklingen och förvaltningen av systemet. För att underlätta tillämpningen av WTO:s undantagsbestämmelser kan intäkter också användas för att bidra med tekniskt stöd för företag, särskilt i utvecklingsländer, som vill mäta, rapportera och verifiera sina utsläpp. För att vara tydliga med att BCA har ett tydligt miljösyfte kan intäkterna också kunna användas till internationella klimatåtgärder (till exempel till Green Climate Fund).

BCA måste minimera den administrativa bördan vid import

EU bör säkerställa att BCA genomförs utan att skapa onödigt krångel vid import av varor. Systemet bör vara digitalt och bygga på automatiska beräkningar som är förutsebara och transparenta. EU:s tullmyndigheter och myndigheter ansvariga för ETS bör involveras i utformningen för att säkerställa att systemet kan utformas utan att skapa onödiga transaktionskostnader.

Ett införande av BCA måste ske genom dialog och transparent process

Ett införande av BCA kan av handelspartners tolkas som en protektionistisk åtgärd. För att minska riskerna för konflikter bör ett införande av BCA föregås av en transparent process inom WTO vid införandet och vid eventuella förändringar av systemet. Handelspartners bör ges möjlighet att kommentera på utformningen, mätmetoder och riktvärden. En sådan process kan bidra till att utformningen av BCA blir mindre handelsbegränsande, bidra till en mer fördelaktig bedömning under artikel XX och även motverka eventuella handelskonflikter.

10.2 Behov av fortsatt analys

Utredningen har identifierat ett antal frågor av betydelse vid utformningen av ett BCA-instrument som behöver analyseras vidare för att identifiera de mest effektiva lösningarna.

- Vilka varor som ska omfattas av BCA bör utredas. En sådan utredning bör beakta rekommendationerna i denna utredning, och bör inkludera en analys av eventuella konkurrens effekter på nedströmsanvändare i EU.

- Vilka mätmetoder för koldioxidutsläpp som aktörer i tredje land kan använda sig av, samt processen för hur dessa kan godkännas och verifieras bör utredas vidare.
- EU bör utreda om och hur klimatpolicyer som inte skapar explicita priser på koldioxidutsläpp kan användas för att göra avdrag vid export till EU.
- EU bör utreda hur BCA kan hanteras praktiskt för att skapa så små transaktionskostnader som möjligt.
- De juridiska möjligheterna samt effekterna på koldioxidutsläpp och konkurrenskraft av att inkludera exportrabatter bör utredas vidare.

Ärendet har avgjorts av enhetschefen Oscar Wåglund Söderström, ämnesråden Henrik Isaksson, Anna Sabelström, Olivier Linden, Kristina Olofsson, Anneli Wengelin och utredarna Hannes Jägerstedt, Emilie Eriksson samt utredaren Fredrik Gisselman, föredragande.

Oscar Wåglund Söderström

Fredrik Gisselman

11 Referenser

- Bataille, C. et al. (2018). A review of technology and policy deep decarbonization pathway options for making energy-intensive industry production consistent with the Paris agreement, *Journal of Cleaner Production*, 187 (2018), 960-973
- Böhringer, C. Balistreri, E and Rutherford, T F., (2012), The role of border carbon adjustment in unilateral climate policy: Overview of an Energy Modeling Forum study (EMF 29), *Energy Economics*, 34
- COM (2018). In-depth analysis in support on the COM2018/773: A Clean Planet for all - A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy
- Cosbey, A, et al. (2010) Developing Guidance for Implementing Border Carbon Adjustments: Lessons, Cautions, and Research Needs from the Literature.
- de Bruyn, S, et al. (2010) Does the energy intensive industry obtain windfall profits through the EU ETS? An econometric analysis for products from the refineries, iron and steel and chemical sectors Delft, CE Delft
- Dröge, S. et al (2019) How EU trade policy can enhance climate action- Options to boost low-carbon investment and address carbon leakage
- European Environment Agency (2018) Trends and projections in Europe: 2018: Tracking progress towards Europe's climate and energy targets
- Fischer, C. (2015). Options for avoiding carbon leakage, i S. Barrett, C. Carraro, och J. de Melo, eds., *Towards a Workable and Effective Climate Regime*. Paris
- Fischer, C & Fox. A.K. (2009) Comparing Policies to Combat Emissions Leakage Border Carbon Adjustments versus Rebates.
- Garsous, G & Kozluk, T. (2017) Foreign direct investment and the pollution haven hypothesis: Evidence from listed firms. OECD.
- Hillman, J (2013) Changing Climate for Carbon Taxes: Who's Afraid of the WTO?
- IISD & Unep (2014) Trade and Green Economy: A Handbook. IISD Geneve.

IPCC, (2018) Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty

Kommerskollegium (2010). Practical Aspects of Border Carbon Adjustment Measures. Using a Trade Facilitation perspective to Assess Trade Costs.

Kommerskollegium (2009) Climate measures and trade: Legal and economic aspects of border carbon adjustment.

Konjunkturinstitutet (2018) EU ETS, marknadsstabilitetsreserven och effekter av annulleringar KI-nr: 2018:10

Marcantoni, C et al. (2017) Free allowance allocation in the EU ETS

Matsushita, M et al (2015) The World Trade Organization – Law, Practice, and Policy, 3:e uppl., Oxford University Press, 2015,

Mehling, M, et al. (2017). Designing Border Carbon Adjustments for Enhanced Climate Action. Climate Strategies

Naturvårdsverket (2018) Fördjupad analys av svensk klimatstatistik 2018

Neuhoff, K. et al (2016) Inclusion of Consumption of carbon intensive materials in emissions trading- An option for carbon pricing post-2020.

Nordhaus, W. (2015) Climate Clubs: Overcoming Free-riding in International Climate Policy American Economic Review 2015, 105(4): 1339–1370

Pauwelyn, J (2012) Carbon Leakage Measures and Border Tax Adjustments under WTO Law, in D. Prevost and G. Van Calster (eds.), Research Handbook on Environment, Health and the WTO. Edward Elgar.

Sandbag (2019) EU preliminary Emissions Trading System data release. <https://sandbag.org.uk/project/ets-emissions-2018/>

SEI, IISD, ODI, Climate Analytics, CICERO, and UNEP (2019). The Production Gap: The discrepancy between countries planned fossil fuel production and global production levels consistent with limiting warming to 1.5°C or 2°C.

Tamiotti et al (2009). Trade and Climate Change, A report by the United Nations Environment Programme and the World Trade Organization

UNEP 2019. Emissions Gap Report (2019). Executive summary. United Nations Environment Programme, Nairobi.

Watson, R, et al. (2019). The Truth Behind the Climate Pledges. FEU US.

Van den Bossche & Zdouc, (2017). The Law and Policy of the World Trade Organization, Text, Cases and Materials, 4:e uppl., Cambridge University Press.

Wood, R. et al (2019), "The Structure, Drivers and Policy Implications of the European Carbon Footprint", Climate Policy, forthcoming

Zetterberg, L & Elkerbout, M. (2019) Vilken är vägen framåt för EU:s system för handel med utsläppsrätter? IVL

Åhman, M & Nilsson, L J. (2015) Decarbonising industry in the EU-climate, trade and industrial policy strategies, in Dupont. C & Oberthur (2015) Decarbonisation in the EU: internal policies and external strategies. Basingstoke, Hampshire: Palgrave MacMillan.