

EU's forslag til karbongrenseskatt

Dato: 14. mai 2020

Robert Hansen, internasjonal avdeling

Bakgrunn

EU-kommisjonen har satt seg mål om at EU skal bli klimanøytrale innen 2050. Det foreslås en rekke tiltak for å oppnå målet. Blant annet en karbongrenseskatt. Kommisjonspresident, Ursula von der Leyen, uttalte til Europaparlamentet i fjor høst at; «*I will introduce a Carbon Border Tax to avoid carbon leakage*»¹.

Motivasjonen for et slikt tiltak er frykten for at EU gjennom sine ambisiøse klimamål skal stå alene, og at andre land med lavere ambisjoner skal tiltrekke seg investeringer og arbeidsplasser på bekostning av EU. Kommisjonen beskriver det slik: «*should differences in levels of ambition worldwide persist, as the EU increases its climate ambition, the Commission will propose a carbon border adjustment mechanism, for selected sectors, to reduce the risk of carbon leakage*»².

I første omgang ble initiativet omtalt som «Carbon Border Tax». Gitt at temaet har vært debattert og delvis kontroversielt, så har initiativet etter hvert blitt omdøpt til «Carbon Border Adjustment Mechanism». Det kan også være at EU, gitt begrensninger i egne traktater, har ønsket å gå bort fra skatt som hjemmel for en slik ordning. I henhold til traktaten krever vedtak om skatt enstemmighet i Rådet.

Målsettingen er at en slik ordning skal fremmes som et direktiv i 2021. Det er også gjennomført en høring (se lenger ned).

Hva er karbongrenseskatt og karbonlekkasje?

Karbongrenseskatt er en skatt/avgift som legges på importerte varer som tilsvarer hva det ville ha kostet å slippe ut CO₂ for samme, eller tilsvarende, vare i EU. Karbonlekkasje er når utslippskutt i ett land fører til økte utslipp i et annet, for eksempel ved at industri flytter sin produksjon til et land det er billigere å slippe ut CO₂³. Et eksempel på dette er at i dag betaler europeisk industri ca. 25 Euro pr tonn CO₂ under regelverket i ETS (Emissions Trading

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_4230

² https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF og https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf

³ <https://www.sintef.no/siste-nytt/klimaordboken/>



Scheme). Dette slipper industrien fra tredjeland, som eksporterer til EU, å betale⁴. Det er forventet at denne kostanden vil øke. Et annet element ved karbonlekkasje er at strenge klimaregler et sted ikke bidrar til å redusere utslipp globalt.

Hva går debatten ut på?

Debatten preges av de som mener karbongrenseskatt både er et egnet og gjennomførbart virkemiddel og de som mener at effekten vil være marginal og at de geopolitiske konsekvensene kan bli store. Det er noen grunnleggende utfordringer knyttet til debatten. For det første er det ingen land som har innført karbongrenseskatt. Dermed er det heller ingen praktiske erfaringer som bidrar med kunnskap om fordeler og ulemper. På den andre siden er det gjort mange analyser og skrevet mange rapporter om utfordringer ved implementering og mulige konsekvenser. Disse peker i ulike retninger, og kan for eksempel ikke vise til at karbonlekkasje er et omfattende problem.

Overordnet så er hovedargumentene for og imot som følger: en ordning vil gjøre det mulig for EU å forfølge ambisiøse klimamål uten at egen industri skal bli urettferdig behandlet og underbydd av utenlandsk industri som opererer med svakere klimakrav. Karbonlekkasje oppfordrer til gratispassasjerer og reduserer alle lands insentiver for å vedta nødvendige klimamål. En ordning kan presse andre til å gjøre det samme eller danne et fellesskap som utøver press for å redusere klimautslipp. En prosess økonomen, William Nordhaus, omtaler som etableringen av en klimaklubb⁵. På den andre siden så hevdes det at en slik ordning er både politisk eller juridisk problematisk. Det stilles også spørsmål ved den økonomiske siden ved ordningen og om den i praksis vil kunne ha den ønskede klimaeffekten. For eksempel finnes det flere alternative løsninger som kanskje kan ha større effekt. Den politiske risikoen er også tilstedeværende da EU risikerer å utsette seg for mottiltak. Samtidig kan det bidra til å øke faren for handelskrig, og konflikt i Verdens Handelsorganisasjon (WTO) i en tid hvor organisasjonen fra før er svært sårbar.

EU-kommisjonen sier to ting som legger noen føringer for hvordan EU eventuelt vil innføre en karbongrenseskatt. For det første så vil den innføres for noen utvalgte sektorer i første omgang, med mulighet for utvidelse på senere tidspunkt. For det andre sier kommisjonen at initiativet skal være i tråd med WTOs regelverk: «*This measure will be designed to comply with World Trade Organization rules and other international obligations of the EU. It would be an alternative to the measures that address the risk of carbon leakage in the EU's Emissions Trading System*»⁶.

⁴ <https://www.politico.eu/article/europe-mulls-a-carbon-border-tax/>

⁵ <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/aer.15000001>

⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf



Med utvalgte sektorer så er det antatt at dette vil i første omgang være stål, aluminium og sement. Det er også vurdert om det kan gjelde for import av elektrisitet⁷.

Hvor stort problem er karbonlekkasje?

Det er lite dokumentasjon som påviser et stort omfang av karbonlekkasje i EU. En rapport fra 2019 fant ingen bevis på at ETS hadde ført til karbonlekkasje for EU i perioden 2004 til 2011⁸. En annen rapport fra samme år fant heller ingen bevis for at ETS hadde ført til en «eksport» av utslipp fra EU til andre land⁹. Verdensbanken skriver at det er lite som viser at karbonprising har ført til flytting av karbonintensiv virksomhet¹⁰. En rapport fra 2015 viste derimot at importen fra land som var tilsluttet Kyoto-protokollen var 8 prosent høyere sammenlignet med land som ikke var tilsluttet¹¹.

Som nevnt er det ingen land som har innført en karbongrenseskatt. California derimot har innført en slik ordning for elektrisitetsimport fra nabostater i USA. Resultatene fra denne er også blandet¹².

EU-kommisjonens egne analyser viser at, ved multilateralt samarbeid om en ordning, så vil de økonomiske tapene bli lavere sammenlignet med et unilateralt initiativ. Forskjellen vil kunne bli 0.7 prosent lavere BNP i 2050 ved unilateralt initiativ sammenlignet med multilateralt samarbeid¹³. Dette er dog et overordnet blikk på de økonomiske konsekvensene, og det kan være at enkeltsektorer vil kunne komme dårligere ut enn hva dette tallet klarer å fremvise.

På den andre siden er det undersøkelser som viser økt produktivitet og innovasjon som et resultat av høyere klimakrav. Blant annet skal produktiviteten og innovasjonen ha økt i perioden 1996 til 2007 som en effekt av energi og klimapolitikken i EU¹⁴. En effekt som kanskje kan sammenlignes med den vi kjenner fra den nordiske modellen. Gjennom en sammenpresset lønnsstruktur har vi oppnådd høyere produktivitet og bedre konkurransevne. Ikke mer utflytting av virksomhet på grunn av for høy lønn. Bildet er alltid

⁷ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-02-18/here-s-how-the-eu-could-tax-carbon-around-the-world-quicktake>

⁸

https://www.researchgate.net/publication/320657477_Does_the_EU_ETS_Cause_Carbon_Leakage_in_European_Manufacturing

⁹ <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2014/09/Working-Paper-165-Dechezlepretre-et-al-2014.pdf>

¹⁰ <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32419>

¹¹ https://www.mitpressjournals.org/doi/10.1162/REST_a_00438

¹² <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1040619018302549>

¹³ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-772-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁴

https://www.academia.edu/6152542/Costantini_V._Mazzanti_M._2012_On_the_green_and_innovative_side_of_trade_competitiveness_The_impact_of_environmental_policies_and_innovation_on_EU_exports_Research_Policy_Vol._41_1_pp._132-153



mer sammensatt enn som så og den nordiske modellen er også avhengig av flere elementer som for eksempel tilgangen til kvalifisert arbeidskraft. Poenget er at virksomheter tilpasser seg eksterne krav. Noe som også kan vise seg å ha positive effekter som økt produktivitet og effektivitet. Alternativet kan ofte være konkurranse basert på negative trender som dårligere lønns- og arbeidsvilkår, mindre innovasjon og færre investeringer i bedre produksjonsprosesser.

Et annet poeng i forbindelse med karbonlekkasje er at virksomheter som flytter sin produksjon gjør ikke dette bare på grunn av et forhold, som for eksempel klimakrav, men antagelig basert på en vurdering av en rekke forhold. Alt fra tilgang til kvalifisert arbeidskraft, skatt og avgifter og energipriser for å nevne noen forhold. Dermed blir det å forsøke å dokumentere karbonlekkasje isolert en oppgave som risikerer å skjule andre påvirkningsfaktorer.

Til tross for den omfattende litteraturen er det ingen som med sikkerhet kan si hva omfanget av karbonlekkasje er for et spesifikt klimatiltak¹⁵.

Hva er de juridiske og politiske utfordringene?

Det globale handelsregelverket i WTO forbyr regler/praksis som diskriminerer mellom varer laget i eget land og importerte varer fra tredjeland. Samtidig har WTO bestemmelser som sier at klimahensyn kan rettferdiggjøre tiltak så lenge tiltakene ikke er skjult proteksjonisme, og at tiltakene tilsvarer allerede gjeldende tiltak ovenfor egne varer og produsenter. Brudd på disse reglene kan medføre mottiltak fra andre land. Selv om et tiltak juridisk ser ut til å være vanntett kan man likevel ikke overse den politiske dimensjonen. Det er vanskelig å se for seg at det ikke ville medføre politiske konsekvenser og unilateralt innføre økte kostander for eksport til EU. I hvert fall med utgangspunkt i hvordan den amerikanske administrasjonen opererer under dagens president¹⁶. Det er også andre land (som for eksempel Kina) som vil kunne reagere, og som ikke minst har gjort det ved tidligere anledninger, som når EU forsøkte å innføre karbonprising på langdistanseflygninger¹⁷. Et beskrivende eksempel er at i 2015 hadde Frankrike i underkant av 200 tonn CO₂ pr million Dollar i sin eksport mens Kina hadde over 800 tonn CO₂ pr million Dollar i eksporten sin.

En ofte sitert rapport fra 2013¹⁸ er skrevet av Jennifer Hillman. Hun er tidligere medlem av WTOs ankeinstans (Appellate Body) og professor i handelsrett. Hillman sier blant annet at nøkkelen er å utforme tiltak som en forlengelse av egen nasjonal klimapolitikk. «... *provided that policymakers carefully design a carbon tax, keeping in mind the basic requirements of the WTO not to discriminate in favor of domestic producers or to favor imports from certain countries over*

¹⁵ <https://www.bruegel.org/2020/03/a-european-carbon-border-tax-much-pain-little-gain/>

¹⁶ <https://www.ft.com/content/f7ee830c-3ee6-11ea-a01a-bae547046735>

¹⁷ <https://www.bruegel.org/2012/03/eu-carbon-levy-try-to-avoid-air-turbulences/>

¹⁸ <https://www.gmfus.org/publications/changing-climate-carbon-taxes-whos-afraid-wto>



others... the threat of WTO challenges should not present a barrier to policymakers wishing to adopt a carbon tax...". Det er verdt å merke seg at dette var skrevet før Trump-administrasjonen og dagens noe annerledes handelspolitiske klima, men uavhengig av den utviklingen ville det vært som nevnt over vanskelig å overse den politiske dimensjonen selv om det juridiske skulle være ivaretatt på papiret.

Det pekes på at man i tillegg kan benytte seg av WTOs unntak i GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) artikkel XX for å oppnå klimamål. Denne bestemmelsen skal være mulig å benytte hvis tiltaket ikke tilfredsstillende WTOs ikke-diskrimineringsbestemmelser¹⁹. Dette er likevel lettere sagt enn gjort og den praktiske utformingen av en slik ordning vil møte en rekke utfordringer, og dermed legge grunnlaget for handelspolitiske konflikter.

Prisen som pålegges en vare som importeres må være på samme nivå som for nasjonale varer for å være i tråd med WTOs regelverk. Dette vil være en komplisert prosess, og må i så fall beregnes basert på den gjeldende varens karbonfotavtrykk. Dette vil også måtte gjøres for alle andre aktuelle varer som skal importeres og omfattes av ordningen. I dagens situasjon med utstrakte verdikjeder vil slike beregninger bli usannsynlig kompliserte. Hvordan regner man ut karbonfotavtrykket for en iPhone 6 som består av deler fra 785 virksomheter fra 31 land? Man ville også raskt komme i konflikt med opprinnelseslandsregler²⁰ i handelsavtaler. Et tilleggsmoment er at informasjon om verdikjeder ofte behandles som konfidensiell informasjon og viktig i forhold til konkurransehensyn. At selskaper vil gi fra seg den informasjonen frivillig er ikke nødvendigvis riktig vurdert. Samtidig skal disse beregningene sammenlignes med varer som produseres i EU. Videre må EU etablere en metode for å sammenligne egen klimapolitikk med tredjeland²¹. Dette åpner opp for langdryge diskusjoner om hva som er riktig og rettferdig. For eksempel må EU kunne bevise at egne varer er mer miljøvennlige. Kort oppsummert er ulike produksjonsprosesser fullt av komplekse og ulike vurderinger knyttet til tekniske, juridiske og politiske utfordringer²².

Det er også slik at presedens i WTOs klagehåndtering medfører krav om å sikre en rettferdig, åpen og inkluderende prosess med berørte land før klimamotiverte tiltak iverksettes²³. Om den gjennomførte høringsprosessen (nevnte nedenfor) er godt nok for å tilfredsstillende dette kravet er uklart.

Det er delte meninger om WTOs regler tillater skatt på produksjonsprosesser som ikke er fysisk inkludert i sluttproduktet (som transport). Det hevdes i den sammenheng at

¹⁹ https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2026879

²⁰ https://www.wto.org/english/tratop_e/roi_e/roi_info_e.htm

²¹ <https://academic.oup.com/reep/article-abstract/13/1/3/5359520>

²² <https://www.iisd.org/library/guide-concerned-guidance-elaboration-and-implementation-border-carbon-adjustment>

²³ <https://voxeu.org/article/what-european-carbon-border-tax-might-look>



grenseskatt for produksjonsprosesser som er uavhengig av sluttproduktet er mulig ved bruk at GATTs klimaunntaksbestemmelser i artikkel XX²⁴. WTO reglene vil uansett måtte tolkes slik at de gjør det mulig å vurdere produkters karbonfotavtrykk selv om varene i utgangspunktet ikke er like²⁵.

I dag har energiintensiv industri tilgang til gratis utslippkvoter gjennom ETS. Det er antatt at en karbongrenseskatt, for å være i tråd med WTOs regelverk, vil føre til en drastisk endring eller utfasing av ETS²⁶. EU kan ikke ha unntak for utvalgte energiintensive sektorer samtidig som de innfører en karbongrenseskatt for varer som er produsert i tredjeland²⁷. Den berørte industrien har signalisert tydelig at de ikke vil akseptere endringer som vil svekke dagens ordning.

EU/EØS-landenes tilnærming

En rekke EU-land har på ulike måter uttalt seg om innføringen av en karbongrenseskatt. I 2019 sendte regjeringene i Danmark, Frankrike, Latvia, Luxembourg, Nederland, Portugal, Spania og Sverige fellesbrev til kommisjonen hvor de etterlyste mer handling for å forhindre karbonlekkasje, inkludert flere analyser av en karbongrenseskatt, som må være i tråd med WTOs regelverk²⁸.

Senere i 2019 så skrev også tyske og franske myndigheter sammen at de er åpne for å vurdere ulike tiltak for å redusere karbonlekkasje. Herunder en karbongrenseskatt. Dette er ikke uvesentlig da tyske myndigheter i første omgang valgte å avstå fra å underskrive brevet nevnt ovenfor signert av en rekke EU-land²⁹, samt at Tyskland tidligere vært motstandere av en slik ordning i frykt for økt handelskrig med tredjeland.

I et non-paper fra regjeringene i Frankrike og Nederland, datert 21. april 2020, understrekes det at regjeringene ser frem til kommisjonens forslag. Videre så fremheves det at en slik ordning må utformes riktig for at den skal ha den ønskede effekten. For det første må den være i tråd med WTOs regelverk og for det andre må den inkludere eksisterende virkemidler som ETS (Emissions Trading Scheme)³⁰.

Utover dette kan en forvente at medlemslandene i EU vil ha ulike prioriteringer. Effekten og konsekvensene av en slik ordning vil antagelig ha ulik effekt fra land til land. Det kan også være at land har ulike ønsker og behov i forhold til både utforming av ordningen og ikke minst

²⁴ https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1324854

²⁵ <https://www.carbontax.org/issues/border-adjustments/>

²⁶ <https://www.politico.eu/article/europe-mulls-a-carbon-border-tax/>

²⁷ <https://www.bruegel.org/2019/08/border-carbon-tariffs-giving-up-on-trade-to-save-the-climate/>

²⁸ <https://www.eu.dk/samling/20191/almde1/EUU/bilag/29/2086716.pdf>

²⁹ <https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2019/09/2019-09-19-CP-Conjoint-CEFFA-FR-1.pdf>

³⁰ <https://bilaterals.org/?non-paper-from-the-netherlands-and>



i beregningene som må gjøres knyttet til karbonfotavtrykket til importerte varer. Dette vil bidra til kompliserte interne diskusjoner i EU.

I Norge stilte Senterpartiet spørsmål om dette i Stortinget. Spørsmålet handlet om Norge var i dialog med EU om forslaget og om det kunne være aktuelt for Norge å gjøre noe tilsvarende. Daværende finansminister, Siv Jensen, svarte noe intetsigende at det er usikkert om EU vil innføre en ordning, men at norske myndigheter følger politikktviklingen i EU, herunder den grønne avtalen³¹.

Kommisjonens høring

I forbindelse med arbeidet med den grønne avtalen så la EU-kommisjonen ut en høring om karbongrenseskatt. Dette ble gjort i form av en Roadmap. Her kommer det frem at kommisjonen vurderer å fremme forslag til et direktiv for å innføre en karbongrenseskatt. Høringsfristen var 04. april 2020. Flere norske aktører avga høringssvar.

Kommisjonens høring, inkludert kommisjonens inception impact assessment:

<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism>

NHOs høringssvar:

<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism/F510405>

Hydros høringssvar:

<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism/F510326>

IndustriAll Europe høringssvar:

<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism/F510212>

Europeiske bygningsarbeiderforbundets høringssvar:

<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism/F510199>

Norsk Industri sitt høringssvar:

<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism/F509876>

³¹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ar-pa-spm.-684-fra-stortingsrepresentant-sigbjorn-gjelsvik/id2686550/>

