

Klimatpolitik och konkurrensförmåga – hur undvika koldioxidläckage?

Peter Kleen



Global Utmaning är en oberoende tankesmedja och mötesplats. Vi sprider kunskap, påverkar policy och skapar dialog kring globaliseringens effekter.

Utgiven av Global Utmaning
Text och projektledare : Peter Kleen
Illustration: Viktor Grut
Form: McBride
Tryck: ABA Kopiering

Innehållsförteckning

Förord

Om författaren

Slutsatser

Inledning

1 Lika konkurrensvillkor – varför och för vem?

Kostar det att gå före och hur mycket?

Vilka industrisektorer handlar det om?

Effekter för andra delar av ekonomin

2 Åtgärder för att mildra kostnaderna för den inhemska industrin

Fri tilldelning av utsläppsrätter

Skattelättnader

Andra former av subventioner

3 Importrelaterade åtgärder

Utvidgning av utsläppshandelssystem till importörer

Gränsskattejusteringar

Tullar mot subventionerad eller prisdumpad import

Tekniska handelshinder

Hur beräkna koldioxidinnehållet i importen?

Hur effektiva är unilaterala åtgärder mot importen från klimatsynpunkt?

4 Internationella överenskommelser

Globala avtal

Sektorsavtal

5 Konflikter med WTO:s regler?

System för konfliktlösning

Risk för diskriminering mellan import och inhemsk produktion

Risk för diskriminering mellan länder

Undantagsklausul för att bevara ”uttömliga naturtillgångar”

Risk för fler handelskonflikter?

6 Slutord

Källor och litteratur

Förord

Från klimatsynpunkt vore det bäst att så snart som möjligt få till stånd ett globalt avtal där alla länder med de största utsläppen av växthusgaser kan enas om konkreta och långtgående åtgärder. Detta kommer dock knappast att ske i det korta perspektivet. Under överskådlig tid får vi räkna med att åtagandena varierar mellan olika länder/ländergrupper beroende på utvecklingsgrad och andra förutsättningar. Detta leder i sin tur till tyngre bördor och högre kostnader för länder med strängare utsläppsåtaganden än övriga länder.

Inom EU och USA finns en påtaglig oro för att detta kommer att leda till konkurrensnedvridningar och s.k. koldioxidläckage. Krav har därför rests på att införa klimatrelaterade gränsåtgärder för att skapa konkurrensneutralitet och utjämna kostnaderna gentemot utländska konkurrenter. Man talar här om att ”utjämna spelplanen”.

Frågan har stor sprängkraft. Den kommer obönhörligen att göra sig påmind i takt med att kraven ökar på att den koldioxidintensiva och konkurrensutsatta delen av industrin i de utvecklade länderna ska bidra till att få ner koldioxidutsläppen globalt. Vissa har varnat för att klimattullar eller andra former av gränsrelaterade åtgärder kan leda till ökade handelskonflikter i världen, ja rentav till handelskrig.

Utifrån tillgänglig forskning sammanfattar Peter Kleen i denna rapport de mest centrala problemen kring hur risken för koldioxidläckage kan angripas och hanteras; vilka fördelar och nackdelar som olika åtgärder kan föra med sig och i vad mån sådana åtgärder är önskvärda och effektiva.

Rapporten ingår i en serie skrifter som Global Utmaning publicerar inför klimatmötet i Köpenhamn i december 2009.

Kristina Persson
Ordförande

Carl von Essen
Generalsekreterare

Om författaren

Peter Kleen har en lång handelspolitisk bakgrund och var under åren 1992-2004 generaldirektör på Kommerskollegium. Han har även publicerat skrifter om handelspolitiska frågor och globalisering.

Peter är medlem av Utrikespolitiska Samfundet och Senior Fellow vid European Centre for International Political Economy (ECIPE) i Bryssel. Sedan 2008 leder han ett klimatprojekt inom Global Utmaning.

Slutsatser

– Risken för s.k. koldioxidläckage är uppenbar så länge åtagandena om utsläpps begränsningar varierar kraftigt mellan olika länder; krav på åtgärder för att utjämna spelplanen och därmed förhindra koldioxidläckage är därför legitima om än inte invändningsfria.

– Bästa sättet att förhindra koldioxidläckage är genom internationella överenskommelser, där de i absoluta tal största koldioxidutsläpparna i världen omfattas av bindande förpliktelser att begränsa sina utsläpp.

– En näst bästa lösning är att träffa sektorsuppgörelser för vissa energiintensiva och konkurrensutsatta industrisektorer såsom stålindustri samt massa- och pappersindustri. Sådana bör omfatta de ledande producentländerna i världen och innehålla bl.a.

bindande utsläpps begränsningar och mekanismer för övervakning.

– Unilaterala åtgärder mot importen bör i det längsta undvikas, inte minst av administrativa skäl. Sådana åtgärder framstår dock – om ansträngningarna att nå omfattande och ambitiösa internationella överenskommelser skulle misslyckas – som oundvikliga om problemet med koldioxidläckage ska kunna hanteras.

– Sådana åtgärder bör utformas så att de inte kommer i konflikt med WTO:s icke-diskrimineringskrav. Det måste klart framgå att det primära motivet för att införa sådana åtgärder är att förhindra en ökning av de globala koldioxidutsläppen och inte att skydda inhemsk produktion.

Inledning¹

Enligt FN:s klimatkonvention (UNFCCC) är ansvaret bland världens länder för att åstadkomma utsläppsbegränsningar gemensamt men differentierat. Inom ramen för Kyotoprotokollet (som gäller t.o.m. utgången av 2012) har 36 industriländer tagit på sig bindande åtaganden för att begränsa utsläppen av växthusgaser² i atmosfären.

I den s.k. färdplan mot ett nytt klimatavtal som 187 länder enades om i Bali i december 2007 har alla åtagit sig att vidta åtgärder för att minska utsläppen. Ambitionsnivåerna skiljer sig dock kraftigt åt. Industriländerna ska bidra med "jämförbara åtaganden eller åtgärder" medan utvecklingsländerna ska bidra med "lämpliga åtgärder inom ramen för en hållbar utveckling".

Även om ambitionerna förhoppningsvis blir högre i ett nytt protokoll får man utgå från att utsläppsåtagandena även fortsättningsvis kommer att variera mellan olika länder. Konkurrensen snedvrids därmed till nackdel för de industrigrenar som i vissa länder utsätts för hårdare utsläppskrav än deras konkurrenter i andra länder där utsläppsambitionerna är lägre och i vissa fall obefintliga. Risken för "koldioxidläckage"³ blir akut.

Inom EU har vissa länder begärt att EU i sin lagstiftning ska ge utrymme för kompensatoriska åtgärder vid gränsen för att skapa konkurrensneutralitet och därmed "utjämna spelplanen" (*level the playing field*). EU-kommissionen har dock hittills hållit emot och avser inte aktualisera frågan inför FN:s stora klimatmöte i Köpenhamn i december 2009. Detta för att inte i onödan förgifta förhandlingsklimatet och skapa onödiga motsättningar gentemot länder som Kina och Indien. Om Köpenhamnmötet inte skulle resultera i ett globalt avtal med tillräckligt långtgående åtaganden

har dock kommissionen aviserat att man senast den 30 juni 2010 kan komma att lägga förslag om att inkludera importörerna i utsläppshandelssystemet för vissa energiintensiva sektorer och undersektorer.

I motsats till i varje fall EU-kommissionens mer försiktiga attityd är ansatsen i USA mer offensiv. Här menar man att ett införande av någon form av gränsjusterande åtgärder – snarare än att försvåra förhandlingarna – i stället skulle underlätta globala avtal genom att förmå tredskande länder att också inkluda sig utsläppsminskande åtaganden. Flera lagförslag finns vilande i den amerikanska kongressen där merparten förordar någon form av utsläppshandelssystem. Klimatexperter och personer med insyn i den amerikanska kongressen verkar vara relativt överens om att någon form av importrelaterade åtgärder kommer att ingå som ett element i ett federalt utsläppshandelssystem. Eventuellt dröjer det till 2010 innan sådan lagstiftning är på plats.

Syftet med denna rapport är att kortfattat redogöra för de mest centrala frågeställningarna kring risken för koldioxidläckage. Framställningen är upplagd på följande sätt: I kapitel 1 förs ett resonemang om det överhuvudtaget kan anses relevant att i klimatsammanhang sträva efter en jämn spelplan för att skapa rimliga konkurrensvillkor för den inhemska industrin. I de följande kapitlen (2-4) behandlas tre olika vägar som står till buds för att utjämna spelplanen vid beslut om utsläppsbegränsningar, nämligen i) åtgärder för att mildra kostnaderna för den egna industrin; ii), unilaterala åtgärder som fördyrar importen och iii) internationella överenskommelser. Slutligen behandlas i kapitel 5 frågan huruvida olika typer av unilaterala åtgärder är förenliga med eller strider mot det handelspolitiska regelverket i WTO och om detta behöver kompletteras.

¹Jag vill framföra ett stort tack till Fredrik Erixon, Marianne Jönsson, Håkan Nord-ström, Anna Sabelström, Mark Sanctuary och Ulf Svidén för deras synpunkter på en tidigare version av denna rapport

²Även om flera växthusgaser påverkar klimatet behandlas i denna skrift endast koldiox-id.

³Koldioxidläckage kan definieras som den ökning av koldioxidutsläpp som sker utanför ett land/en region som ett direkt resultat av genomförda utsläppsbegränsningar i detta land/denna region (Reinaud, 2008).

1 Lika konkurrensvillkor – varför och för vem?

Den första frågan som inställer sig är om ambitionen att utjämna spelplanen, dvs. att uppnå lika konkurrensvillkor i global skala, över huvud taget är rimlig eller ens önskvärd. Begreppet ”en jämn spelplan” är ju strängt taget ganska suspekt eftersom handel och annat ekonomiskt utbyte mellan olika nationer just grundas på olikheter i en rad avseenden.

Ropen efter lika eller ”rättvisa” konkurrensvillkor har under historien duggat tätt från företag och fackförningar när lågprisimport hotat att konkurrera ut den egna tillverkningen. Ofta har man då bortsett från att denna import återspeglar skillnader i produktivitet, utbildningsnivå m.m. Klimatfrågan har dock en annan – och högre – dimension än övriga faktorer och förhållanden som brukar åberopas i kraven på en jämnare spelplan. Klimatet måste anses vara en *global public good*. Om hårda klimatkrav införs i vissa länder – med det yttersta syftet att förbättra jordens klimat – blir ju sådana krav verkningslösa om detta i stället leder till att den koldioxidintensiva produktionen ökar i länder med mildare eller rentav obefintliga utsläppskrav. För varje ton koldioxid som släpps ut i atmosfären blir ju den negativa klimateffekten lika stor oavsett om utsläppen sker i exempelvis USA, Sydafrika eller Indien.

Kostar det att gå före och hur mycket?

En annan fråga är om det är alldeles givet att åtgärder för att begränsa koldioxidutsläppen leder till minskad konkurrenskraft även om andra länder inte skulle följa efter. En del bedömare hävdar att införande av koldioxidskatter eller andra styrmedel som utsläppshandelssystem i det långa loppet tvärtom skulle **öka** konkurrenskraften för den inhemska industrin – den s.k. *Porterhypotesen* efter Harvardprofessorn Michael E. Porter. Enligt denne skulle en hårdare klimatpolitik och striktare regleringar leda till att konkurrenskraften förbättras genom att företagen blir effektivare och utvecklar nya produkter.

Frågan är dock om klimatpolitiken ger upphov till sådana vinster. Enligt ekonomen Runar Brännlund finns det inte några starka belägg som ger stöd för

Porterhypotesen. Slutsatsen skulle alltså vara att tuffare miljö- och klimatkrav som regel leder till en konkurrensförsämring för dem som utsätts för de hårdare kraven. Det skulle alltså kosta att ”gå före”, dvs. att tillämpa tuffare regleringar (eller ha högre skatter) än andra länder.

Vem som har rätt – Porter eller dennes kritiker – beror dock till en del på vilket tidsperspektiv man väljer. Det förefaller rimligt att tuffare utsläppskrav för industrin i ett land jämfört med dess konkurrentländer på kort sikt leder till högre kostnader. På lite längre sikt kan dock investeringar i renare teknik betala sig genom ökad export till andra marknader i takt med att kraven på koldioxidneutrala produktionsprocesser sprider sig globalt.

De studier som har gjorts i EU och USA ger ett allmänt stöd för hypotesen att införande av koldioxidskatter/utsläppshandelssystem i princip innebär en kostnad för vissa särskilt koldioxidintensiva produktionsprocesser och -grenar. Visserligen har man inte kunnat konstatera några påtagliga förändringar i handelsflöden och produktionsmönstren för ett antal koldioxidintensiva industrier under de första tre år (2005-7) som EU:s utsläppshandelssystem har varit i kraft. Detta beror dock till stor del på att dessa industrier fått sina utsläppsrätter i stort sett gratis så att de i praktiken inte drabbats av koldioxidbegränsande åtgärder och på att utsläppshandelssystemet bara tidvis fungerat i praktiken.

Om priset för koldioxidpris sätts tillräckligt högt och en auktionering av utsläppsrätter i framtiden blir normen inom EU-systemet skulle koldioxidläckaget kunna bli avsevärt för industrier som cement och vissa stål- och kemiska produkter. Världsbanken har t.ex. uttalat att tuffare utsläppsbegränsningar i industriländerna ökar risken för koldioxidläckage på medellång och lång sikt. Det kan alltså inte uteslutas att effekterna kan bli avsevärt större vid mer ambitiösa utsläppsminskningar och som belastar företagen mer än vad som kan utläsas idag.

En intressant fråga är hur avgörande det är för ett företags fortsatta lönsamhet om just energi- eller klimatskatterna förändras. Det bör också påpekas att många andra faktorer bestämmer lokaliseringen av olika kapitalintensiva industrier – såsom tillgången till den lokala marknaden, tillgång på utbildad arbetskraft, infrastruktur m.m.

Vilka industrisektorer handlar det om?

Flera studier har gjorts om vilka industrier det handlar om vars konkurrenskraft mest skulle påverkas negativt av att behöva vidta hårda utsläpps begränsande åtgärder. Den allmänna bilden är att detta framför allt gäller:

- Massa och papper
- Diverse kemiska produkter
- Kalk, cement, glas
- Järn och stål
- Koppar och aluminium

Siffror från USA visar att dessa sektorer svarar för över hälften av koldioxidutsläppen i den amerikanska tillverkningsindustrin men mindre än sex procent av de totala utsläppen. Samtidigt svarar de inte för mer än 3 procent av USA:s BNP och 2 procent av den totala sysselsättningen.

Debatten om gränsjusteringar för att utjämna spelplanen emanerar främst från EU och USA. Hur stor är då dessa länders import från Kina och Indien som ju oftast brukar nämnas bland de länder som kan utgöra det största konkurrens hotet och mot vilka man måste utjämna spelplanen? Tabell 1 visar att dessa länders andelar av åtminstone EU:s import är relativt begränsad för flertalet av de varusektorer som nämnts ovan.

Siffrorna får naturligtvis läsas med reservation för att de utgör genomsnitt för respektive sektor och att därför andelarna för vissa varukategorier kan vara väsentligt högre. Det finns också skäl att påpeka att det inte är givet att det blir just Kina och Indien som kommer att drabbas eller ens att EU och USA blir de enda länder som får anledning att tillämpa någon form av importrelaterade åtgärder.

Tabell 1: Kinas och Indiens andelar av EU:s och USA:s totalimport 2007

Varusektor:	EU:s import från:		USA:s import från:	
	Kina	Indien	Kina	Indien
Massa och pappersavfall	0,2%	0,0%	0,2%	0,0%
Papper och papp	2,0%	0,1%	12,4%	0,3%
Diverse kemiska produkter	1,5%	0,6%	4,9%	1,8%
Kalk, cement, byggmaterial	18,4%	4,7%	18,1%	6,9%
Glas	6,3%	0,4%	25,1%	0,4%
Järn och stål	5,8%	1,4%	13,8%	3,4%
Koppar	1,3%	0,2%	4,9%	0,2%
Aluminium	1,5%	0,3%	6,1%	0,5%

Källa: UN Comtrade/Kommerskollegium 2008

Effekter för andra delar av ekonomin

En del av lösningen för att förbättra jordens klimat består just i att minska efterfrågan på varor med koldioxidintensiva produktionsprocesser till förmån för varor som framställts med renare produktionsprocesser. Förändringar i konkurrensvillkoren, där relativt mer nedsmutsande industrier och företag förlorar marknadsandelar till relativt renare industrier, bör ju rimligtvis ses som något positivt ur samhällets synpunkt.

Beslutsfattarna i olika länder bör därför noga väga de eventuella vinsterna med att skydda den energiintensiva industrin mot de kostnader detta kan innebära för ekonomin som helhet och vilka effekter sådana åtgärder har för konsumenterna, skattebetalarna och de företag som använder dessa industriers produktion som insatsvaror, företag som också konkurrerar på världsmarknaden.

2 Åtgärder för att mildra kostnaderna för den inhemska industrin

Regeringar kan vidta olika åtgärder för att försöka utjämna konkurrensvillkoren och få spelplanen så jämn som möjligt för energiintensiva industrier/företag i förhållande till deras utländska konkurrenter. En väg är rent hemmabaserad, dvs. att regeringar vidtar åtgärder för att mildra kostnaderna som den inhemska industrin ställs inför vid krav på utsläpps begränsningar. Detta kan ske på bland annat följande sätt:

Fri tilldelning av utsläppsrätter

Detta är den inom EU:s utsläppshandelssystem använda metoden för att minska företagens klimatkostnader. Systemet har kritiserats för att ge berörda industrier ett fribrev när det gäller koldioxidutsläpp. Valet mellan fri tilldelning och auktionering av utsläppsrätter är dock inget som äventyrar ambitionen att begränsa utsläppen. Vid fri tilldelning slipper naturligtvis berörda företag att betala till staten men de måste ändå dra ner utsläppen i takt med att taket sänks år från år. Samtidigt går staten miste om de intäkter som man hade kunnat använda för att öka konkurrenskraften i industrin på andra sätt såsom stöd till forskning och utveckling, skattelättnader etc.

Huruvida fri tilldelning av utsläppsrätter ska ses som en subvention enligt WTO:s regler är oklart. Ur handelspolitisk synpunkt är det enligt vissa bedömare rimligt att betrakta fri tilldelning av utsläppsrätter som en subvention, som kan angripas av andra länder. I annat fall skulle ju länder kunna krypa ur alla subventionsdiscipliner i WTO genom att skapa överförbara utsläppsrätter för att särskilt bistå utsatta industrier. Frågan är dock ännu inte prövad varför några säkra svar inte kan ges.

Skattelättnader

En annan åtgärd för att minska företagens kostnader är att helt eller delvis befria deras produktion från koldioxidskatter (som i Sverige) eller utsläpps begränsningar

inom ramen för olika utsläppshandelssystem. Denna typ av skatterabatter innebär – i motsats till fri tilldelning av utsläppsrätter – att incitamenten för företagen att dra ner på koldioxidutsläppen minskar eller helt uteblir.

Andra former av subventioner

Subventioner kan naturligtvis också tillämpas som innebär en finansiell kompensation på annat sätt än genom en fri tilldelning av utsläppsrätter. Man skulle exempelvis kunna använda en del av inkomsterna från utauktionering av utsläppsrätter (alternativt en del av skatteintäkterna vid ett koldioxidbaserat styrsystem) till att kompensera för företagens lönekostnader och omställningskostnader eller för att främja ny, koldioxidsnålare teknik.

Mot bakgrund av de olika stödpaket som lanserats i bl.a. USA och Europa i finanskrisens spår är det rimligt att anta att regeringar kommer att uppfinna nya former av subventioner för att underlätta för sin industri att klara av de kostnader som tuffare utsläppskrav på klimatområdet ställer. Även om det finns regler i WTO som sätter gränser för hur och vad man får subventionera kommer sannolikt sådana att accepteras i högre grad än direkt importpåverkande åtgärder i form av gränsåtgärder.

När det gäller här beskrivna varianter för att mildra klimatkostnaderna för industrin är det naturligtvis ett problem om dessa är så kraftfulla att klimateffekten upphävs. Särskilt gäller detta om industrier kompenseras för sina kostnader *innan* någon minskning av koldioxidutsläppen överhuvudtaget ägt rum. I så fall sätts ju konkurrensaspekterna före de klimatmässiga. Dessutom riskerar länder som vidtar sådana åtgärder att förlora i trovärdighet när man vill förmå andra länder att vidta långtgående åtgärder för att begränsa utsläppen av koldioxid.

3 Importrelaterade åtgärder

Den andra vägen för regeringar att utjämna spelplanen är inte att begränsa de direkta kostnaderna för den egna industrin utan i stället att indirekt applicera dem på de utländska konkurrenterna genom att fördyra importen. Detta kan ske genom mer eller mindre sofistikerade metoder, beroende på om utsläppshandel eller system baserade på koldioxid-skatter används som huvudsakligt styrmedel för klimatpolitiken.

Utvidgning av utsläppshandelssystem till importörer

Det system som kan bli aktuellt inom EU, USA och andra länder skulle innebära att också inhemska importörer eller utländska exportörer av energiintensiva varor tvingas köpa utsläppsrätter baserat på den mängd koldioxid som släppts ut i produktionsprocessen, analogt med de krav som ställs på de inhemska producenterna.

Hur denna typ av system är tänkt att fungera är oklart. Enligt ett av de lagförslag som finns i den amerikanska kongressen om införande av utsläppshandel skulle tillgängliga utsläppsrätter fördelas på två separata "pooler" – en för inhemska producenter och en för importörer. En osäkerhet är om en sådan "kvot" skulle gälla all import eller endast import från länder som inte bedömts göra motsvarande ansträngningar som det egna landet för att begränsa koldioxidutsläppen. Nästa fråga är om de tillgängliga utsläppsrätterna för importörerna avses auktioneras ut eller delas ut fritt. Om det senare skulle bli aktuellt uppstår frågan om denna tilldelning kommer att ske efter principen "first come first served" eller utifrån "past performance". Det senare för att undvika alltför stora avbräck i traditionella handelsmönster. Utrymmet för godtycke och skönsmässiga bedömningar är inte obetydligt.

Gränsskattejusteringar

Om den inhemska klimatlagstiftningen skulle basera sig på ett system med koldioxidskatter är det mest troligt att man skulle använda sig av s.k. gränsskattejusteringar (*border tax adjustments*) för att utjämna spelplanen mot utländska konkurrenter. Gränsskattejusteringar är ett i handelspolitiska sammanhang

vedertaget uttryck och används för att undvika dubbelbeskattning. I klimatsammanhang skulle sådana innebära att importen belastas med samma skatt som uttas på den inhemska produktionen. Med ett sådant system kan (men behöver inte) skatten avlyftas vid export för att de inhemska producenterna inte ska komma i sämre läge på de internationella marknaderna.

Tullar mot subventionerad eller prisdumpad import

Ett annat instrument som skulle kunna användas för att utjämna konkurrensskillnader mellan länder är att använda s.k. utjämningstullar mot import som subventionerats i exportlandet. Enligt WTO:s subventionsavtal förutsätter dock detta att den subventionerade importen har förorsakat väsentlig skada eller hot om skada för den inhemska industrin. Denna typ av extratullar tillämpas selektivt, dvs. enbart mot de länder som konstaterats tillämpa skadevållande subventioner.

Kan då länders ovilja eller underlåtenhet att införa koldioxidskatter eller på annat sätt "internalisera" kostnaderna för koldioxidutsläpp betecknas som en subvention och därmed riskera att drabbas av utjämningstullar vid export till andra länder? Vissa kommentatorer i USA – bl.a. miljöaktivisten Ralph Nader och Nobelpristagaren Joseph Stiglitz – har föreslagit att man i klimathänseende skulle använda just utjämningstullar som ett vapen mot denna typ av *carbon free-riding*. Problemet är bara att sådant beteende knappast kan klassas som en subvention enligt WTO:s subventionsavtal.

Stiglitz m.fl. synpunkter framfördes för några år sedan då man diskuterade om EU kunde införa sådana åtgärder mot USA som inte hade anslutit sig till Kyoto-protokollet. Med Obama-administrationen och dess nya inriktning i klimatfrågan är sannolikt denna typ av diskussion mindre aktuell. Dessutom: om varje land ensidigt skulle bestämma att brister i andra länders klimatlagstiftning vore att betrakta som subventioner skulle antalet utjämningstullar i världen närmast explodera.

Ett mycket flitigt använt handelspolitiskt vapen – inte minst av USA och EU – är antidumpningstullar som används mot prisdumpad⁴ import. Villkoren i WTO för att införa sådana liknar dem som gäller för utjämningstullar, dvs. att skada för den egna industrin måste kunna påvisas. I många fall har det visat sig att antidumpningsåtgärder tillgripits även i fall där det i botten funnits subventioner men som varit svåra att upptäcka och beräkna. Ett exempel på ett fall där antidumpningstullar skulle kunna användas i klimatsammanhang är om företag i exportlandet tvingas köpa utsläppsrätter för försäljning på hemmamarknaden men inte på export.

Undersökningar om påstådd subventionering och prisdumpning är mycket komplicerade och långdragna, varför utjämnings- eller antidumpningstullar knappast kan användas som ett omedelbart och brett verkande instrument för att utjämna kostnadsskillnader. Det är därför tveksamt om denna typ av åtgärder kommer att bli aktuella i klimatsammanhang men det kan inte uteslutas.

Tekniska handelshinder

Ett annat sätt att utjämna spelplanen är att föreskriva att importerade varor uppfyller olika tekniska föreskrifter som sätter normer för hur mycket koldioxid som får släppas ut vid varornas framställning motsvarande de som gäller för inhemska producenter.

I WTO:s TBT⁵-avtal finns bestämmelser för hur tekniska föreskrifter och standarder ska tillämpas för att inte skapa onödiga handelshinder. När avtalet förhandlades fram i slutet av 1970-talet var den allmänna uppfattningen att det omfattade föreskrifter och standarder för fysiska produkter och inte på vilket sätt dessa framställs. Om denna restriktiva tolkning skulle hålla idag är mer osäkert med tanke på den ökade vikt som man i WTO:s tvistlösningsprocedur (se mer om denna nedan) fäster vid miljö- och klimathänsyn.

Hur beräkna koldioxidinnehållet i importen?

I de fall man bestämt sig för att tillämpa någon form av åtgärder mot importen av energiintensiva produkter återstår problemet att fastställa hur mycket koldioxid som släppts ut under deras tillverkning.

Flertalet utsläppshandelssystem och koldioxidskattebaserade styrsystem som diskuteras sätter ju ett pris på de inhemska koldioxidutsläppen tidigt i produktionskedjan när det fossila bränslet (olja, naturgas eller kol) förbränns. Dessa kostnader förs sedan vidare genom hela produktionskedjan till konsumenterna av slutprodukten. För importrelaterade åtgärder, såsom gränsskattejusteringar, gäller det motsatta. Här tas kostnaderna ut direkt på slutprodukten för de koldioxidutsläpp som skett i alla tidigare produktionsled. Men med hänsyn till alla skillnader i produktionsmetoder, energislag och energieffektivitet är det näst intill omöjligt att på ett rättvisande och objektiva sätt beräkna hur mycket koldioxidutsläpp som finns ”inbäddat” i importvarorna. Utsläppen kan variera från företag till företag och även inom samma företag.

Inom exempelvis stålindustrin finns två produktionsprocesser som frambringa liknande produkter men med väldigt olika koldioxidavtryck. S.k. ministålverk släpper ut mindre än en tredjedel så mycket koldioxid som integrerade stålverk vid framställningen av ett ton stål. På liknande sätt spelar valet av produktionsprocess i pappersindustrin en avgörande roll för hur mycket koldioxid som släpps ut under produktionen och som förs vidare i slutprodukten. Mekanisk massa kräver i många fall stora mängder av köpt elektricitet medan kemisk massa utgår från energi som utvunnits ur biomassa.

Att på ett riktigt sätt räkna ut mängden koldioxid som släppts ut vid framställningen av ett ton stål eller pappersmassa kan vara svårt. Ännu svårare är det att göra samma för slutprodukter som exempelvis bilar,

⁴Prisdumpning uppstår då ett företag säljer en vara till ett lägre pris vid export än på hemmamarknaden.

⁵TBT = Technical Barriers to Trade

leksaker eller hemelektronik. Dessa varor kan innehålla komponenter från ett dussintal länder, vissa med koldioxidskatter och andra utan. Att försöka beräkna vilken del av tillverkningsprocessen som är ansvarig för vilka utsläpp torde vara nästintill omöjligt. Att bedöma koldioxidinnehållet som ett genomsnitt för alla varor som importeras från ett land kan alltså utgöra ett oöverstigligt administrativt hinder. En väg att lösa detta är att räkna ut koldioxidinnehållet i olika produktionsanläggningar i skilda länder. Detta kräver dock överenskommelser med varje enskild producent.

Hur effektiva är unilaterala åtgärder mot importen från klimatsynpunkt?

Två frågor är här relevanta:

- i) Kommer unilaterala importpåverkande åtgärder att eliminera risken för koldioxidläckage?
- ii) Kommer dessa åtgärder att skapa incitament för andra länder att ta på sig ökade utsläppsåtaganden?

Den första frågan kan besvaras med ett "ja – kanske". Om priset på utsläppsrätter sätts tillräckligt högt och utsläppshandelssystemet utvidgas till att innefatta importörer är det sannolikt att man kan om inte eliminera men ändå påtagligt minska risken för koldioxidläckage. Kvar står de administrativa problemen att på ett rättvist och objektivet sätt beräkna koldioxidinnehållet i olika importvaror.

För att belysa den andra frågan är det av intresse att veta hur viktig exporten till exempelvis EU och USA är för de länder som kan bli föremål för olika former av importrelaterade åtgärder. Om exporten endast utgör en liten del av deras totala produktion av de varor som kan tänkas bli föremål för gränsrelaterade åtgärder (som för Kina och Indien) är det inte troligt att sådana åtgärder kommer att utgöra ett effektivt redskap för att förmå stora utsläppsländer i u-landsvärlden att ta på sig bindande utsläppsminskningar.

Samtidigt finns det studier som visar att klimatrelaterade åtgärder mot importen kan ha mycket skadliga effekter för u-länder som har stort exportberoende av energiintensiva varor. Ingen vet ju heller riktigt mot vilka länder eller varor som sådana åtgärder kan komma att riktas. Även i Kinas och Indiens fall kan ju effekterna bli avsevärda för enstaka producenter även om effekten för deras ekonomier som helhet blir begränsad.

Risk för kringgående

En aspekt när det gäller effektiviteten i importrelaterade åtgärder är risken för kringgående. Man kan exempelvis tänka sig en situation där Indien exporterar ett stålhalvfabrikat till Kanada, där sedan varan slutbearbetas för att slutligen exporteras till USA med kanadensiskt ursprung.

4 Internationella överenskommelser

En tredje väg att utjämna spelplanen är att förmå andra länder att belasta sina företag med samma kostnader. Detta kan ske genom internationella överenskommelser i motsats till de unilateralt (ensidigt) bestämda åtgärder som beskrivits under avsnitt 3.

Globala avtal

Den absolut bästa garantin för att koldioxidläckaget ska kunna minimeras är naturligtvis att inom ramen för FN:s ramkonvention och ett post Tokyo-avtal få till stånd globala utsläppsåtaganden där marginalkostnaden för koldioxidutsläpp blir lika för de största utsläppsländerna, oavsett om de klassificeras som industriländer eller utvecklingsländer (se tabell 3). Detta kommer dock inte att realiserars ens på kort och medellång sikt beroende på bl.a. politiska och institutionella orsaker. Däremot är det viktigt att de i absoluta tal största utsläpparna tar på sig bindande åtaganden även om dessa till en början kommer att ligga på olika nivåer.

Tabell 2: Världens 10 största koldioxidutsläppande länder (som andel av världens totala utsläpp)

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

Källa: *Climate Change Performance Index 2009*

Detta innebär att, utöver de industriländer och övergångsekonomier (bl.a. Ryssland och Ukraina) som enligt Kyotoprotokollet har bindande åtaganden, även länder som Brasilien, Indien, Indonesien, Iran, Kina, Mexico, Saudiarabien, Sydafrika och Sydkorea måste ta på sig bindande åtaganden för att minimera risken för koldioxidläckage.

Sektorsavtal

Tyvärr är det mycket som talar för att man i Köpenhamn inte kommer att kunna klara av denna ambition. För många utvecklingsländer framstår bindande åtaganden omfattande hela ekonomin som mycket betungande. Det kommer att dröja flera år innan flertalet av dessa länder har byggt upp fungerande system för utsläppshandel och skatteindrivning. Det är därför tänkbart att det för många av dem kan bli lättare att svälja sektorslösningar för ett begränsat antal energintensiva sektorer och undersektorer.

Ett minimikrav för att sektorsavtal ska bli effektiva är att de omfattar en kritisk massa av både industri- och utvecklingsländer där deltagande länder svarar för 80-90 procent av de totala utsläppen i världen inom denna sektor. Sektorsavtal bör bl.a. innebära bindande utsläppsåtaganden och system för en effektiv övervakning och uppföljning av gjorda åtaganden. Man kan också tänka sig att sektorsavtal kan innefatta åtgärder för att harmonisera skatter, subventioner för att främja förnybar energiteknik, återvinningskrav, upphandlingskrav, samarbete om forskning och utveckling etc.

5. Konflikter med WTO:s regler?

Flertalet av de länder som skrivit på FN:s klimatkonvention och även nuvarande Kyotoprotokoll är också medlemmar av Världshandelsorganisationen WTO (*World Trade Organization*). Detta innebär att de är bundna av de avtal och överenskommelser som ingår i WTO:s regelverk, bl.a. de regler och principer som gäller för den internationella handeln med industri- och jordbruksvaror i GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*).

I samband med FN:s klimatmöte på Bali i december 2007 hölls ett informellt möte mellan de deltagande ländernas handelsministrar. Man enades då om att handelsreglerna har en viktig roll för att uppnå klimatmålen. Samtidigt framhölls att klimatfrågorna först och främst bör hanteras inom UNFCCC och att handelsystemet på sin höjd (*at most*) bör stödja de globala klimatansträngningarna. Noteras bör dock att det endast är WTO som har behörighet att behandla påstådda brott mot dess olika avtal och överenskommelser.

System för konfliktlösning

Flera GATT-bestämmelser är relevanta när det gäller klimatrelaterade åtgärder. Eftersom dessa regler tillkom i en tid (slutet av 1940-talet) då klimatfrågan överhuvud taget inte stod på den handelspolitiska agendan råder en viss osäkerhet om hur långt de är tillämpliga idag. Detta får avgöras från fall till fall och genom den rättspraxis som successivt byggs upp genom att olika åtgärder tas upp till granskning inom ramen för WTO:s tvistlösningssystem (se faktaruta).

Faktaruta: Stegen i WTO:s tvistlösningssystem

1. Bilateral konsultation
2. Eventuell medling eller förlikning
3. Upprättande av panel
4. Panelrapport
5. Eventuellt överklagande av panelrapporten till WTO:s överprövningsorgan (*Appellate Body*)
6. Utslaget från panel/överprövningsorgan följs
7. Om utslagen inte följs kan kompensation utgå till den drabbade parten eller retaliation vidtas av denna

De ur klimatsynpunkt centrala bestämmelserna i WTO är GATT:s olika icke-diskrimineringsregler och den allmänna skyddsklausulen som ger utrymme för medlemmarna att vidta annars WTO-stridiga åtgärder för att bevara uttömliga naturtillgångar.

Risk för diskriminering mellan import och inhemsk produktion

En av de två centrala icke-diskrimineringsprinciperna i WTO – ”nationell behandling” (artikel III i GATT) – innebär att importerade varor inte får missgynnas i förhållande till inhemskt producerade varor när det gäller interna skatter och avgifter, tekniska föreskrifter eller bestämmelser om försäljning, köp, distribution m.m. Avgörande för om icke-diskrimineringskravet ska gälla är att det rör sig om likartade produkter, dvs. varorna ska vara lika när det gäller de fysiska kännetecknen. Är exempelvis importerat stål från Kina som framställts av kol att likställas med inhemskt tillverkat stål som baseras på förnybara energikällor?

Forskarna verkar vara i stort sett ense om att fysiskt sett identiska varor inte kan anses ”olika” på grund av olikheter i själva produktionsprocessen. Däremot kan andra diskriminerings effekter uppstå beroende på hur olika typer av gränsjusteringar utformas och tillämpas.

Att döma av de tvister som hittills avgjorts av WTO:s överprövningsorgan och där miljö/klimatrelaterade överväganden spelat en roll är det uppenbart att varje fall analyseras noggrant, däribland vilka marknadseffekter en viss åtgärd eller bestämmelse kommer att få. Om en åtgärd mot importen ska anses innebära ”mindre gynnsam” behandling än av motsvarande inhemskt producerad vara avgörs enligt överprövningsorganet av om åtgärden i grunden förändrar konkurrensvillkoren på den inhemska marknaden till förfång för importen.

Huruvida ett system där importörerna också skulle tvingas in i ett utsläppshandelssystem på det sätt som beskrivits ovan skulle klara en provning i WTO är osäkert. Avgörande kommer att vara om priset på utsläppsrätter kommer att skilja sig åt mellan inhemska producenter och importörer. Om inhemska

producenter får utsläppsrätterna gratis måste samma princip också gälla för importörerna.

Det är också omtvistat om koldioxidskatter på importerade varor i form av gränsskattejusteringar är förenliga med WTO-reglerna. Allt beror på om sådana skatter ska klassas som indirekta skatter (för vilka man kan justera vid gränsen) eller som direkta skatter som uttas direkt på produktionsfaktorer (där någon gränjustering för skattebelastningen inte är tillåten). Om koldioxidskatter ska betraktas som varuskatter är högst tveksamt.

Risk för diskriminering mellan länder

Den andra grundläggande icke-diskrimineringsprincipen i WTO är att man inte får behandla importen olika från olika WTO-länder. Med fackspråk talar man om "mest gynnad nations (MGN)-principen". Den enda möjlighet till avsteg härifrån gäller import som subventionerats eller prisdumpats.

Varje gränjustering med hänsyn till koldioxidinnehållet som innebär att importen från ett land missgynnas i förhållande till importen i något annat land där liknande förhållanden råder utgör ett klart brott mot (MGN)-principen. Här kan man tänka sig flera konflikter i framtiden där exempelvis utsläppsrätter tillämpas eller skatter tas ut enbart för import från vissa länder beroende på att dessa inte har gjort "jämförbara" ansträngningar⁶ att minska sina koldioxidutsläpp som det initierande landet. Kriterierna för vad som kan bedömas som "jämförbara ansträngningar" lämnar, som sagt, stort utrymme för godtycke.

Undantagsklausul för att bevara "uttömliga naturtillgångar"

Enligt en allmän undantagsklausul i GATT (artikel XX) kan WTO:s medlemmar vidta åtgärder som annars skulle strida mot handelsreglerna för att bl.a. bevara "uttömliga naturtillgångar" om sådana genomförs i samband med begränsningar av inhemsk produktion eller konsumtion. I princip är forskarna eniga om att jordens klimat kan rymmas inom detta begrepp även

om frågan hittills inte formellt prövats i WTO. En WTO-panel har hävdat att frågan om "ren luft" definitivt kan hänföras till denna bestämmelse. Att man i framtiden skulle inta en annan tolkning i samband med klimatrelaterade fall är föga troligt.

Överprövningsorganet har också i annat sammanhang uttalat att begreppet "uttömliga naturtillgångar" måste tolkas i ljuset av den oro som världssamfundet vid varje givet tillfälle känner när det gäller skyddet och bevarandet av miljön. Begreppet måste alltså ses ur ett dynamiskt och inte statiskt perspektiv.

En medlem som vill införa en åtgärd för att skydda "uttömliga naturtillgångar" måste dock samtidigt tillämpa den på ett sätt som inte innebär i) en godtycklig eller ooberättigad diskriminering mellan medlemmar där samma förhållanden råder; eller ii) en förtäckt inskränkning av internationell handel. Det är intressant att notera att exakt samma formulering tagits in i FN:s klimatkonvention (artikel 3.5) när det gäller medlemmarnas ansträngningar att bekämpa klimatförändringarna.

Det säger sig självt att uttryck som "godtycklig eller ooberättigad diskriminering" och "förtäckt inskränkning av internationell handel" inte kan ge någon exakt vägledning om en klimatåtgärd som vidtas av en WTO-medlem skulle godkännas av en WTO-panel. Detta får avgöras från fall till fall och kommer sannolikt att till stor del bero på hur olika åtgärder utformas och tillämpas i praktiken.

Bevisbördan för att visa att åtgärderna inte är protektionistiskt motiverade eller utformade ligger hos det land som vill införa åtgärderna.

Utmaningen för ett land som inför en gränsåtgärd är alltså att kunna påvisa att den verkligen utformats för att skydda jordens klimat och inte som ett sätt att hålla mer eller mindre konkurrenskraftiga företag/ sektorer under armarna.

⁶Enligt ett av lagförslagen i den amerikanska kongressen.

Risk för fler handelskonflikter?

WTO:s regler ger alltså redan idag visst utrymme för klimatrelaterade skyddsåtgärder. De fall som under åren tagits upp inom ramen för tvistlösningsproceduren ger också viss vägledning om hur framtida fall kan komma att bedömas och avgöras. Så till exempel har en alltmer välvillig attityd till miljö- och klimatmässiga hänsyn från överprövningsorganet kunnat förväntas.

Samtidigt visar ovanstående genomgång att det finns många gråzoner där skilda tolkningar kan tänkas om olika åtgärders förenlighet med WTO:s bestämmelser. I takt med att utsläpps begränsningarna blir skarpare och mer långtgående kommer sannolikt nya tvister att beröra en långt större handel och därmed bli mer laddade. Frågan är om dessa kommer att bli så många och allvarliga att systemet riskerar att överlastas och t.o.m. bryta samman.

Det är inte alldeles självklart att klimatrelaterade åtgärder som drabbar importen kommer att skapa problem i förhållande till WTO:s regelverk. Allt beror på om dessa åtgärder skapar negativa effekter för handeln för andra länder och, framför allt, på om dessa anser det mödan värt och förenligt med sina intressen att anmäla andra länders åtgärder till WTO och starta en rättsprocess där. Länder som av olika skäl inte själva driver en ambitiös eller progressiv klimatpolitik kanske vill undvika den exponering och negativa publicitet som det kan innebära att resa ett klagomål i WTO hur välmotiverat det än är.

Handelsekonomerna Steve Charnovitz, Gary Clyde Hufbauer och Jisun Kim har i en nyutkommen bok föreslagit en uppförandekod för att definiera vilken typ av handelspåverkande åtgärder som skulle kunna anses legitima i klimatsammanhang. Tanken är att förhandla fram en sådan kod mellan ett begränsat antal länder – antingen inom eller utanför WTO:s ram.

I avsaknad av tydliga och enhetliga internationella riktlinjer kommer enligt författarna olika länders utsläpps begränsningar att skilja sig åt, säkert med inslag av gränsåtgärder. Trycket på de inhemska beslutsfattarna

att vidta åtgärder för att bistå den egna industrin kommer att växa. De stöd paket som redan kan skönjas i finanskrisens spår kan också komma att användas för nya subventioner för "ren energi" och "rena transporter". Risker är, menar man, stora för att WTO överlastas med olika tvister och att retaliation, dvs. motåtgärder, från olika länder blir ett vanligt inslag i det handelspolitiska umgänget.

En sådan uppförandekod kan ha många fördelar om den kan bidra till att klara ut en del oklarheter om hur man ska tolka WTO-bestämmelser i ett klimatpolitiskt sammanhang. Samtidigt kan den i praktiken bli svår att realisera. För det första måste rimligtvis samtliga WTO:s medlemsländer enas om en sådan kod. Utsikterna för detta är tämligen mörka, inte minst i ljuset av de svårigheter som redan idag finns att inom ramen för WTO:s s.k. Doharunda enas om betydligt mindre kontroversiella reformer. Misstänksamheten är förmodligen stor hos länder som Indien och Kina för att nya uppföranderegler kan innebära ett fribrev för åtgärder som i slutändan kanske främst riktas mot importen från utvecklingsländer.

Varje land som avser införa åtgärder som påverkar handeln måste vara berett på att åtgärderna kommer att utsättas för en rigorös prövning i WTO som inkluderar risken för att andra länder kan svara med liknande eller andra typer av åtgärder. Frågan är hur stor villigheten är hos aktörer som USA och EU att alltför flitigt tillgripa åtgärder som riskerar att slå tillbaka på dem själva.

Det finns också en risk för att en uppförandekod kan bli ett trubbigt och ofullkomligt instrument som vägledning för WTO-medlemmarna i deras ambitioner att utjämna spelplanen. Som ovan framgått är inget fall det andra likt vilket innebär att en bedömning av om en handelsrelaterad åtgärd är förenlig med WTO:s regler får göras utifrån de speciella förhållandena i varje enskilt fall. Att försöka föregripa alla tänkbara situationer med handelspolitiska implikationer som kan uppstå genom olika länders ambitioner för att begränsa koldioxidutsläppen torde vara ogörligt.

6. Slutord

Läget är allvarligt. Om klimatmålen ska kunna nås är det väsentligt att de åtgärder som sätts in är effektiva och så globalt verkande som möjligt. Åtgärder i enbart industriländerna är helt otillräckliga för att på ett effektivt sätt få ner och eliminera växthusgaser i atmosfären. Risker för s.k. koldioxidläckage är uppenbar så länge åtagandena om utsläppsbegränsningar varierar mellan olika länder.

Klimatfrågan är global och kräver därför kollektiva åtgärder. Krav på åtgärder för att utjämna spelplanen är därför i sig legitima även om de förslag som hittills väckts inte är invändningsfria.

Den optimala och förmodligen enda vägen för att eliminera eller åtminstone minimera risken för koldioxidläckage är att få till stånd ett nytt globalt klimatavtal i Köpenhamn i december 2009 med bindande åtaganden för de i absoluta tal största utsläppsländerna. Sannolikheten för att detta ska kunna uppnås är dock under överskådlig tid närmast obefintlig.

Som en näst bästa lösning bör man sikta till sektorsavtal för ett antal energiintensiva sektorer och undersektorer. För svensk del skulle stålindustrin samt massa

och pappersindustrin vara av störst intresse. Sådana sektorsavtal bör omfatta de ledande producentländerna i världen inom resp. sektor och innehålla bl.a. bindande utsläppsåtaganden och effektiva övervaknings- och uppföljningsmekanismer.

Unilaterala åtgärder som slår på importen – antingen inom ramen för utsläppshandelssystem eller system baserade på koldioxidskatter – bör i det längsta undvikas, inte minst av administrativa skäl. Med den globaliserade världsekonomi som vi idag har är varje form av nya gränshinder trubbiga och politiskt känsliga instrument. Om emellertid ansträngningarna att nå fram till tillräckligt omfattande och ambitiösa internationella överenskommelser misslyckas framstår dock någon form av gränsjusteringar som oundvikliga om problemet med koldioxidläckage ska kunna hanteras.

Om sådana åtgärder ändå skulle bli aktuella bör de utformas så att de inte kommer i konflikt med WTO:s icke-diskrimineringskrav. Dessutom måste det klart framstå att det primära motivet för att införa sådana åtgärder är att förhindra en ökning av de globala koldioxidutsläppen och inte att skydda den inhemska produktionen.

Källor och litteratur

Under det senaste året har det skrivits flera böcker och rapporter som behandlar frågan om klimatpolitik och konkurrens effekter ur ett handelspolitiskt perspektiv. I det rikliga materialet har jag varit tvungen att sälla hårt och välja ut följande arbeten som utgångspunkt för denna rapport och som jag härmed rekommenderar till läsning för dem som vill borra vidare i ämnet.

För att få perspektiv på klimatfrågan och vilka åtgärder som krävs för att effektivt begränsa och helst eliminera koldioxidutsläppen i atmosfären kan hänvisas till den rapport som meteorologen Martin Hedberg skrivit för Global Utmaning, nämligen *Insikter och dilemman i klimatfrågan* (Global Utmaning, Stockholm, 2009).

Diskussionen om konkurrenskraft och kostnadskonsekvenser för näringslivet av olika klimatbestämmelser har hämtats från Runar Brännlunds artikel "Konkurrens effekter av Europas klimat- och energipolitik" i boken *EU och den globala klimatfrågan* (Europaperspektiv, Santérus, 2008).

Problemet med koldioxidläckage och hur stort detta kan vara för olika varusektorer är utförligt behandlat i bl.a. Julia Reinauds rapport *Issues behind competitiveness and carbon leakage – focus on heavy industry* (OECD/IEA, 2008).

Klassificeringen av olika vägar för att utjämna spelplanen och skapa konkurrensneutralitet har hämtats från Trevor Hausers m.fl. *Leveling the carbon playing field – international competition and US climate policy design* (Peterson Institute for International Economics & World Resources Institute, Washington DC, 2008).

Diskussionen om olika åtgärder är förenliga med det handelspolitiska regelverket i WTO är baserad på dels Gary Clyde Hufbauers m.fl. *Global warming and the world trading system* (Peterson Institute for International Economics, 2009), dels *Climate measures and trade – legal and economic aspects of border carbon adjustment* (Kommerskollegium, Stockholm, 2008).

Slutligen, en utmärkt översikt av hur WTO:s regelsystem generellt förhåller sig till FN:s klimatkonvention och Kyotoprotokollet återfinns i skriften *Climate and trade rules – harmony or conflict?* (Kommerskollegium, Stockholm, 2004).

Klimatfrågan är global och kräver därför kollektiva lösningar. Ett globalt avtal där de största utsläppsländerna kan enas om långtgående åtgärder vore den optimala lösningen. I det korta perspektivet kommer det dock knappast att ske. Utsläppsåtagandena kommer under överskådlig tid att variera mellan olika länder.

Inom EU och USA finns en påtaglig oro för att detta kommer att leda till konkurrensnedvridningar och s.k. koldioxidläckage. Flera aktörer har därför rest krav på att införa klimatrelaterade gränsåtgärder för att skapa konkurrensneutralitet och på så sätt "utjämna spelplanen".

Utifrån tillgänglig forskning sammanfattar Peter Kleen i denna rapport de mest centrala problemen kring hur risken för koldioxidläckage kan angripas och hanteras, vilka fördelar och nackdelar som olika åtgärder kan föra med sig och i vad mån sådana åtgärder överhuvudtaget är önskvärda och effektiva.

Rapporten ingår i en serie skrifter som Global Utmaning publicerar inför klimatmötet i Köpenhamn i december 2009.

Peter Kleen var generaldirektör för Kommerskollegium 1992-2004 och har publicerat flera skrifter om handelspolitiska frågor och globalisering.



Vi analyserar och sprider kunskap om angelägna globala utmaningar utifrån ett svenskt perspektiv.