

Koldioxidtullar i EU: problematiska men motiverade

Ett uppmärksammat förslag i den nya kommissionens "gröna giv" är koldioxidtullar i EU. Till problemen hör att de är svåra att beräkna och kan ge upphov till motåtgärder. Det bör dock inte avhålla EU från att beskatta importvarors koldioxidavtryck. Det skriver **Harry Flam**, professor em. i internationell ekonomi och senior rådgivare vid Sieps.

Klimatförändringarna är en ödesfråga för mänskligheten. Den nya ordföranden för EU-kommissionen, Ursula von der Leyen, markerar frågans vikt genom att som första punkt i sina politiska riktlinjer utlova en europeisk grön giv – *A European Green Deal*. Där ingår koldioxidtullar, det vill säga skatter på varor som importeras till EU i förhållande till deras koldioxidavtryck. Det innebär till exempel att en leksak som importeras till EU skulle beskattas inte bara för den koldioxid som släpps ut vid tillverkningen, utan även vid transporten och framställningen av den plast eller andra råmaterial som leksaken är gjord av.

EU begränsar idag koldioxidutsläpp i atmosfären med hjälp av olika verktyg: inom vissa områden används koldioxidskatter och inom andra tillämpas ett system för handel med utsläppsrätter (*Emission Trading System*, ETS). Begränsningarna gör det dyrare att producera koldioxidintensiva varor inom EU och skapar incitament att importera sådana varor från länder som saknar koldioxidskatter, något som brukar benämnas koldioxidläckage. I von der Leyens riktlinjer motiveras koldioxidtullar med att de ska skapa konkurrensneutralitet mellan företag inom och utanför EU.

Om klimatpolitiken ska skärpas kommer det att krävas högre koldioxidskatter, färre utsläppsrätter och fler områden som omfattas av ETS (i riktlinjerna utpekade flyget, sjöfarten och vägtrafiken). En konsekvens blir säkerligen starkare krav från näringslivet på att införa koldioxidtullar. Att sådana tullar ingår

i den nya klimatpolitiken är därför logiskt, om de skapar konkurrensneutralitet. Kanske är de också nödvändiga för att kunna skärpa klimatpolitiken.

I strid med WTO:s regelverk?

Nya tullar går på tvärs mot den handelsliberalisering som kännetecknat världshandeln sedan andra världskriget. De förefaller också strida mot WTO-regelverket och närmare bestämt GATT, trots att koldioxidtullarna ska vara förenliga med handelsreglerna, enligt de politiska riktlinjerna.

"Nya tullar går på tvärs mot den handelsliberalisering som kännetecknat världshandeln sedan andra världskriget."

Förenlighet med handelsreglerna är sannolikt möjligt att åstadkomma, men inte helt säkert. I en genomgång av diskussionen om koldioxidtullar mellan experter på GATT som gjorts av Kommerskollegium dras slutsatsen att det är "högst oklart" om tullarna är förenliga med avtalet.¹ GATT tillåter i och för sig så kallade utjämnings tullar, men de brukar avse dumpning, det vill säga då en exportör säljer till ett pris som inte anses täcka kostnaderna. EU skulle i så fall kunna hävda att exportörer till EU dumpar sina varor om de inte betalat för de kostnader som koldioxidutsläpp utgör. En annan möjlighet är att använda en undantagsparagraf som tillåter tullar för att skydda ändliga resurser samt

¹ Kommerskollegium, Practical Aspects of Border Carbon Adjustment Measures – Using a Trade Facilitation Perspective to Assess Trade Costs, 2010:5.

människors, djurs och växters hälsa. Men då ställs höga krav på att tullarna utformas så att de inte används för protektionism.

Rättsläget kan bara klargöras om koldioxidtullar behandlas inom ramen för WTO:s tvistlösningsmekanism eller genom tillägg till WTO-avtalet. Det förra kräver att en medlem av WTO för talan mot EU:s koldioxidtullar och att frågan tas upp av en för ändamålet tillsatt kommitté (en så kallad panel).

För att öka sannolikheten för att koldioxidtullar ska anses vara förenliga med GATT-avtalet bör EU enligt min mening vidta ett antal åtgärder. I de fall som exportörer betalar koldioxidskatt eller för utsläppsrätter i hemlandet bör dessa vara avdragbara från koldioxidtullen. Annars behandlas inte importerade och inhemskt tillverkade varor lika, vilket är en av grundprinciperna i GATT. (Enligt samma princip bör EU-företag få dra av koldioxidskatt och kostnader för utsläppsrätter vid export till länder utanför EU för att undvika dubbelbeskattning, även om detta inte krävs av GATT). I en tvist skulle EU:s sak dessutom sannolikt stärkas om olika sektorer och branscher inom EU behandlas lika med avseende på sina koldioxidutsläpp och inte – som nu är fallet – en del särskilt koldioxidintensiva verksamheter får en lindrigare behandling.

Tekniska och administrativa problem

En annan fråga som måste finna en lösning är hur koldioxidtullar ska tillämpas i praktiken. Det är inte enkelt att beräkna en varas koldioxidavtryck, det vill säga det totala koldioxidutsläppet i alla tillverkningsled och ofta i olika länder – från utvinningen av råvarorna till och med transporten av den färdiga varan till gränsen. Sådana beräkningar finns, men bara för en bråkdel av de tiotusentals olika varor som förekommer i världshandeln.² Ambitionsnivån måste kanske sänkas. Antingen får man enbart beskatta utsläppen som exportföretagen själva åstadkommer, tillsammans med tredjeparts-certifiering för att undvika underrapportering, eller också får man nöja sig med att tullbelägga ett begränsat antal särskilt koldioxidintensiva varor.

Sannolika effekter av koldioxidtullar

Rätt utformade skulle koldioxidtullar sannolikt bidra till att minska koldioxidutsläppen inte bara i EU utan även globalt. För det första skapas incitament för exportörer till EU att minska sina utsläpp för att få lägre koldioxidtull. För det andra höjs priset på import till EU, särskilt på koldioxid-intensiva varor, vilket skulle bidra till minskad konsumtion av sådana varor. För det tredje skulle koldioxidskatterna kunna höjas snabbare inom EU, eftersom de skulle möta mindre motstånd från företag i EU som annars kan hävda att deras konkurrenskraft försämras. En motverkande faktor är dock att koldioxidtullar ger incitament att flytta tillbaka koldioxidintensiv tillverkning till EU, så kallat omvänt koldioxidläckage.

”Rätt utformade skulle koldioxidtullar sannolikt bidra till att minska koldioxidutsläppen inte bara i EU utan även globalt.”

Samtidigt ska man inte hoppas att utsläppen skulle minska särskilt mycket globalt om EU inför koldioxidtullar. Det mesta av de fossila bränslen som produceras i världen konsumeras i producentländerna själva. Globala lösningar vore att föredra, men eftersom tiden håller på att rinna ut för att klara 1,5-gradersmålet är ensidiga åtgärder kanske nödvändiga och därför berättigade med hänsyn till GATT.

Frihandel och global nytta

Svårigheterna handlar således om att göra koldioxidtullar kompatibla med GATT och att tillämpa dem i praktiken, medan riskerna handlar om protektionism och motåtgärder från länder som drabbas av tullarna. Riskerna och svårigheterna bör dock inte avhålla EU från att införa koldioxidtullar. Frihandel är ett medel för att maximera nyttan, inte ett mål i sig. Koldioxidtullar är motiverade om de ökar den globala nyttan i vid mening, trots att de utgör ett avsteg från fri handel i snäv mening.

² Se Panday, Agrawal och Pandey, Carbon footprint: current methods of estimation, *Environmental Monitoring and Assessment*, (2011) 178: 135–160. På nätet finns flera så kallade så kallade *carbon footprint calculators*, exempelvis <https://www.carbonfootprint.com/calculator.aspx>, med vars hjälp man kan beräkna koldioxidavtrycket av flygresor, olika bilmodeller, med mera.