

## NOTAT

5. marts 2020

# CARBON BORDER TAX: KLIMA- ELLER GUMMIHAMMER?

### Kontakt:

**Seniorrådgiver, Svend Roed Nielsen**

**+45 25 26 75 23**

**srn@thinkeuropa.dk**

*RESUME Med Kommissionens Green Deal er EU trukket i den globale klimaførertrøje, som efter planen skal gøre EU klimaneutralt i 2050. Høje klima- og miljøstandarder samt afgifter på CO<sub>2</sub> for produktion i EU vil være nogle af midlerne til at nå målsætningen. Det kan dog pålægge virksomheder i EU betydelige ekstra omkostninger at reducere deres CO<sub>2</sub>-udledning og omlægge til en mere bæredygtig produktion. Der er derfor risiko for såkaldt "carbon leakage", hvor virksomheder i EU mister markedsandele og flytter produktionen til lande uden for EU, hvor standarderne, og dermed produktionsomkostningerne, er lavere, men CO<sub>2</sub>-udledningen højere. Det vil ramme EU økonomisk samt underminere hele formålet om at skubbe virksomheder i EU i en grønnere retning med afgifter og højere standarder.*

*Kommissionsformand Ursula von der Leyen har derfor sat gang i arbejdet med at udvikle en CO<sub>2</sub>-grænseudligningsafgift (Carbon Border Adjustment Tax, CBA), der skal modvirke carbon leakage. Kort sagt skal et produkt fra et tredjeland, som er produceret mindre klimavenligt end samme produkt i EU, pålægges en afgift, som svarer til klimaafgiften ved produktion i EU. Omvendt skal klimavenlige produkter fra EU, som eksporteres til tredjelande, kompenseres ift. den betalte klimaafgift i EU.*

*Idéen er enkel, men i praksis kan indførelsen af en CBA blive meget vanskelig. Et centralt spørgsmål er, om den kan udformes i overensstemmelse med WTO's regler, så risikoen for handelskonflikter med tredjelande reduceres? Her vil EU givetvis møde betydelig modstand - ikke mindst i USA. En anden udfordring bliver at finde frem til en model, der ikke medfører et uoverskueligt bureaukrati, og som samtidig giver væsentlige CO<sub>2</sub>-reduktioner. Endelig kan der internt i EU forventes et slagsmål om, hvem der skal have fingrene i indtægterne fra de pålagte klimaafgifter.*

## HOVEDKONKLUSIONER:

- Når EU sætter højere klimakrav end resten af verden, er der risiko for, at virksomheder mister konkurrenceevne og taber markedsandele samt flytter deres produktion til tredjelande for at minimere klimaomkostningerne. Denne dynamik, som skader EU økonomisk og sætter en kæp i hjulet på den grønne omstilling, kaldes *carbon leakage*.
- For at modvirke *carbon leakage* har Kommissionen startet arbejdet med en såkaldt CO<sub>2</sub>-grænseudledningsafgift eller *Carbon Border Adjustment Tax* (CBA). Denne skal kompensere for virksomhedernes øgede udgifter til klimavenlig produktion.
- Et af de afgørende udfordringer bliver, om en CBA kan udformes i overensstemmelse med WTO's regler. Det gælder især visse grundlæggende bestemmelser i GATT-aftalen samt reglerne imod subsidier.
- Selv om EU forsøger at tilpasse sig WTO's regler, er det tænkeligt, at en CBA vil resultere i handelskonflikter med andre lande. USA har allerede udtrykt bekymring ved CBA.
- EU kan vælge at fritage grupper af udviklingslande fra at betale CBA. Det kan være politisk nødvendigt, da lignende undtagelseskrav stilles både i WTO-regi og i klimaforhandlingerne. Også lande, der indfører lignende klimatiltag som EU, vil blive undtaget fra en CBA i EU.
- Det vil givetvis være nødvendigt i første omgang at begrænse en CBA til produkter, hvor der er størst risiko for *carbon leakage*. Det kunne være produkter som stål, aluminium og cement. Senere kan omfanget udvides.
- Det er en forudsætning for CBA, at man fastlægger produkternes CO<sub>2</sub>-udledning. Det er kompliceret. Her kan man enten tage udgangspunkt i konkrete beregninger på det enkelte produkt eller en *benchmark*-model.
- Hvis det lykkes for Kommissionen at udforme en model for CBA, som EU's medlemslande kan blive enige om, bliver næste spørgsmål, hvem der skal have provenuet fra de opkrævede klimaafgifter – EU-budgettet eller medlemslandenes statskasser? Det vil der nok være delte meninger om.

Af Kommissionens arbejdsprogram fremgår det af afsnittet om *Green Deal*, at kommissionsformand Ursula von der Leyen vil fremsætte forslag om en såkaldt *Carbon Border Tax* (CBT)<sup>1</sup> – også kaldet en *Carbon Border Adjustment Tax* (CBA). Det fremgår videre, at en sådan mekanisme, der på dansk kan oversættes til en ”CO<sub>2</sub>-grænseudligningsafgift”, skal være i fuld overensstemmelse med gældende WTO-regler, og at den i første omgang udrulles for bestemte sektorer for herefter at blive bredt ud. I von der Leyens ”mission-letter” til kommissærerne fremgår det, at den italienske økonomikommissær Paolo Gentiloni skal lede arbejdet med at udvikle en CBA i samarbejde med ledende næstformand med ansvar for *Green Deal* Frans Timmermans.<sup>2</sup> Af den irske handelskommissærs Phil Hogans brev fremgår det, at han skal bidrage til arbejdet – primært for at sikre WTO-medholdelighed.<sup>3</sup>

Nu skal disse budskaber og instrukser så omsættes til konkrete forslag. Kommissionen har påbegyndt arbejdet, men det bliver særdeles udfordrende at finde en model for CBA, som respekterer WTO’s regler, og som kan virke uden voldsomt bureaukrati samt finde opbakning i EU’s medlemslande. Hertil kommer risikoen for, at en CBA vil blive opfattet som en handelsmæssig provokation med risiko for handelskonflikt med primært USA. Kommissionen har annonceret, at der sandsynligvis vil gå 12-18 måneder, inden et konkret forslag er klart – men det vil komme, og også Danmark må være forberedt og opmærksom på fordele og ulemper ved en CBA.

### **Afgift skal modvirke *carbon leakage***

Virksomheder i EU kan som følge af den ambitiøse klimapolitik – herunder målet om klimaneutralitet i 2050 – se frem til at blive pålagt klimaafgifter for at indfri målsætningerne og nedbringe deres CO<sub>2</sub>-udledninger. Det kan medføre, at virksomhederne i EU mister markedsandele til virksomheder i tredjelande og ser sig nødsaget til at flytte produktionen til tredjelande, der har mindre ambitiøse miljøkrav end EU, hvilket bl.a. kommissionsformand von der Leyen har omtalt som *carbon leakage* (CO<sub>2</sub>-lækage).<sup>4</sup> Høje klimambitioner i EU kan desuden betyde, at udenlandske virksomheder undlader at investere i produktion i EU-området, fordi de her pålægges dyre klimakrav. Det kan yderligere koste arbejdspladser.

<sup>1</sup> A Europe that strives for more, My agenda for Europe, Ursula von der Leyen, Kommissionen, 2019, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf).

<sup>2</sup> Mission Letter to Paulo Gentiloni, Ursula von der Leyen, 1. december 2019, [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner\\_mission\\_letters/mission-letter-paolo-gentiloni\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-paolo-gentiloni_en.pdf).

<sup>3</sup> Mission Letter to Phil Hogan, Ursula von der Leyen, 1. december 2019, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-phil-hogan-2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-phil-hogan-2019_en.pdf).

<sup>4</sup> A Europe that strives for more, My agenda for Europe, Ursula von der Leyen, Kommissionen, 2019.

Sigtet med en CBA er at undgå, at en mere ambitiøs klimapolitik i EU, end i resten af verden, vil føre til *carbon leakage*. Dette skal gøres ved at pålægge importerede produkter en afgift, når de krydser grænsen til EU's indre marked. Denne afgift skal modsvare de klimaafgifter, som virksomheder i EU er pålagt for at omstille sig til en grønnere produktion. For at sikre konkurrencevilkårene for virksomheder, der eksporterer fra EU til resten af verden, kan der desuden gives et eksporttilskud svarende til klimaafgiften i EU.

Hvis høje klimaambitioner i EU fører til, at virksomheder fortsætter en "sort" produktion i andre dele af verden, er klimagevinsten begrænset, måske negativ. Det forekommer ikke rimeligt, at EU på den måde skal tabe arbejdspladser og økonomisk vækst ved en klimaindsats, der giver fordele for alle lande. Derfor er der gode argumenter for at indføre en CBA i EU, men der er samtidig store praktiske og politiske udfordringer forbundet hermed.

En af grundene til at der ikke allerede er indført en CBA i EU er, at man har haft håb om at nå en global aftale om en fælles klimaindsats. Det ville være det bedste for klimaet, og det ville i praksis overflødiggøre indførelsen af CBA, hvis alle lande – især de dominerende handelsstormagter EU, USA og Kina – blev enige om at stille høje og ensartede klimakrav til virksomhedernes produktion. EU har dog måttet erkende, at en global klimaafgørelse synes uden for rækkevidde, og EU har derfor valgt at gå foran alene – med forhåbning om, at det på sigt kan få flere lande til at følge trop. Netop her kan CBA ideelt set virke som en løftestang, fordi den fjerner konkurrencemæssige fordele ved at producere på mindre klimavenlige vilkår.

## I strid med WTO?

Et af de afgørende spørgsmål mht. CBA bliver, om der kan findes en model, som fungerer i overensstemmelse med WTO's regler jf. Kommissionens arbejdsprogram og von der Leyens opdrag til handelskommissær Hogan. De centrale WTO-regler i denne sammenhæng er dels visse grundlæggende bestemmelser i GATT-aftalen<sup>5</sup> (videreført under WTO), dels reglerne imod subsidier (*Agreement on subsidies and countervailing Measures*).<sup>6</sup>

GATT-aftalen har to grundlæggende principper. Det ene fastslår, at importerede produkter ikke må behandles dårligere end nationale produkter, hvilket betyder,

---

<sup>5</sup> WTO, [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gatt47.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47.pdf).

<sup>6</sup> WTO, [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/24-scm.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf).

at der ikke må diskrimineres mellem "ens" produkter baseret på oprindelsesland. Spørgsmålet er så, om produkter i WTO-sammenhæng vil blive anset som "ens", hvis de er produceret med hhv. lav klimabelastning i EU og med høj klimabelastning i et tredjeland. Det har hidtil været praksis i WTO, at man anser produkter som "ens" ud fra slutproduktet – *ikke* ud fra produktionsprocessen. Opretholdes den metode, vil produkter blive set som "ens", selv om de er fremstillet med forskellig klimabelastning, hvilket er en udfordring ift. en CBA.

Det andet princip fastslår, at en rettighed tildelt et land også skal tildeles andre lande (*most favored nation*), hvilket skal modvirke diskrimination. GATT's artikel XX giver dog mulighed for undtagelser, f.eks. hvis formålet er at beskytte mennesker, dyr og planter samt begrænsede naturressourcer. Forudsætningen for at gøre undtagelse er dog ifølge WTO-reglerne, at man ikke "arbitrært og uden grund dermed diskriminerer mellem lande, hvor samme vilkår eksisterer," og at undtagelsen ikke er "en skjult hindring for international handel".<sup>7</sup>

Undtagelserne kan derfor kun anvendes, hvis der er en klar miljømæssig begrundelse for CBA, og der ikke er tale om en skjult handelshindring. Den bedste miljømæssige begrundelse EU kan give er, at CBA beskytter mod *carbon leakage*, som vil underminere hele formålet med EU's klimaindsats, der overordnet sigter på en global CO<sub>2</sub>-reduktion. Omfattende *carbon leakage* vil betyde, at den globale effekt af EU's klimamålsætning udebliver. For at overholde WTO-reglerne er det desuden afgørende, at en CBA ikke har karakter af en told men af en intern indirekte afgift, idet sådanne afgifter (modsat told) kan modregnes ved eksport ifølge WTO-reglerne - på samme vis, som det sker for moms.

WTO-aftalen om subsidier fastslår, at en række subsidier, som kan skade andre landes producenter, ikke er tilladte. Det er således ikke tilladt at anvende eksportsubsidier, som sigter på at fremme eksporten af et produkt. For en CBA vil det betyde, at det ikke er tilladt at give en rabat ved eksport af EU-produkter til tredjelande, der er større end den CO<sub>2</sub>-afgift, som er pålagt EU-producenterne. Hvis den afgift, som en virksomhed i EU får tilbagebetalt ved grænsen, er på niveau med eller mindre end de ekstra afgifter, virksomheden er blevet pålagt som følge af EU's klimapolitik, vil EU kunne hævde, at der ikke er tale om subsidier men tværtimod forsøg på at skabe lige konkurrencevilkår (*level playing field*).

---

<sup>7</sup> WTO, [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gatt47.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47.pdf).

Nogle lande uden for EU vil muligvis hævde, at tilbagebetaling af CO<sub>2</sub>-afgift ved eksport fra EU til tredjelande strider imod WTO-reglerne om subsidier. Det vil kunne give anledning til handelstvister og evt. handelssanktioner mod EU.

Samlet set synes der dog at være mulighed for, at EU kan indføre en CBA, som lever op til WTO-reglerne, men det er afgørende, at man udformer CBA'en under hensyn til WTO's regler. Det vil begrænse risikoen for konflikter med EU's handelspartnere og sikre, at EU står stærkest muligt over for mulige anklager om brud på WTO-reglerne (som EU generelt bakker stærkt op om). Det er langt fra usandsynligt, at tredjelande vil have en anden fortolkning af WTO-reglerne end EU. Her ville løsningen tidligere have været at bringe sagen for WTO's tvistbilægningssystem i form af Appeldomstolen. Denne er dog sat ud af kraft, fordi USA blokerer for udnævnelsen af nye dommere.<sup>8</sup> EU har dog med foreløbig 16 lande inkl. Kina, men uden USA og Indien, aftalt et midlertidigt tvistbilægningssystem, som bygger på WTO.

USA har allerede signaleret, at landet vil udfordre en CBA indført af EU.<sup>9</sup> Med Trumps negative holdning til WTO vil USA nok ikke basere kritikken på WTO-brud. I stedet kan man vente en mere politisk argumentation i retning af, at EU's interne klimapolitik ikke må presse amerikanske virksomheder til at øge deres klimainsats, hvis de skal have adgang til EU's marked. Sker det, vil USA muligvis indføre en række handelssanktioner mod EU. Selv om det næppe tilfredsstillende amerikanerne, vil det dog alligevel være klogt, at EU indretter sin CBA-ordning sådan, at den bedst muligt flugter med WTO-reglerne.

## Udviklingslande og klimavenlige lande kan undtages

Som nævnt er begrundelsen for at indføre en CBA i EU ønsket om at undgå *carbon leakage*. Tredjelande, der pålægger deres virksomheder at producere i overensstemmelse med samme høje klimakrav som EU, bør derfor fritages fra at betale en CBA, når de eksporterer varer ind i EU. Det bliver her nødvendigt at sikre sig mod såkaldt *transshipment*, hvilket f.eks. kan opstå, hvis et CBA-undtaget tredjeland importerer varer, der ikke er produceret klimavenligt, fra et andet tredjeland, for herefter at sælge dem videre – uden CBA – til EU. En CBA forudsætter, at EU har styr på, hvor importerede varer er produceret, og hvor eksporterede produkter

---

<sup>8</sup> Snart råder jungleloven i den globale handelspolitik, Altinget 10. december 2019, <http://thinkuropa.dk/politik/snart-raader-jungleloven-i-den-globale-handelspolitik>.

<sup>9</sup> US threatens retaliation against EU over carbon tax, FT, 26. Januar 2020, <https://www.ft.com/content/f7ee830c-3ee6-11ea-a01a-bae547046735>.

reelt forbruges. Med lange værdikæder og komplekse produkter kan det kræve et omfattende kontrolsystem.

EU kan vælge at fritage grupper af udviklingslande fra at være omfattet af en CBA. Det vil primært være de mindst udviklede lande men ikke alle udviklingslande – og klart ikke Kina. Selv om det kun bliver de mindst udviklede lande, der ikke omfattes, kan det være klima- og konkurrencemæssigt betænkeligt, idet det kan give anledning til betydelig *carbon leakage*, men det kan være politisk nødvendigt, da lignende undtagelseskrav stilles både i WTO-regi og i klimaforhandlingerne.

De lande, som EU vil ramme med en CBA, vil altså være mere udviklede lande, der ikke sætter klimamål for deres virksomheders produktion på niveau med EU. Produkter fra disse lande vil blive pålagt en afgift, og der tilbagebetales afgift, når virksomheder i EU eksporterer til disse lande. Ift. WTO-reglerne vil denne forskelsbehandling være i strid med princippet om *most favored nation*. EU må derfor her henvise til undtagelsesmulighederne under GATT's artikel XX.

### **Første fase kan fokusere på stål, aluminium og cement**

Det vil være naturligt at begrænse en CBA til produkter, hvor der er en reel risiko for *carbon leakage*. En snæver produktgruppe vil også administrativt og handelspolitisk være nemmere at håndtere. De klimamæssige begrundelser vil også stå stærkere for en afgrænset og velvalgt produktgruppe, hvilket vil styrke EU's argumenter i tilfælde af internationale handelstvister. Dette peger samlet i retning af primært at medtage produkter, som er energiintensive i produktionen. Samtidig skal det være produkter, der er handelsfølsomme, således at en prisstigning vil få forbrugerne til at reducere deres indkøb af produktet, hvilket motiverer virksomhederne til *leakage*.

Den svenske regerings handelsagentur, Kommerskollegium, peger i en rapport fra december 2019 på fire overordnede produktgrupper, hvor CBA kan komme på tale.<sup>10</sup> For hver gruppe har de beregnet EU's import fordelt på de vigtigste lande. *Se tabel 1.*

---

<sup>10</sup> Gränsjusteringsåtgärder för koldioxidutsläpp, En analys av de handelsrelaterade aspekterna och vägen framåt, Kommerskollegium, december 2019, <https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2019/publ-gransjusteringsatgarder-for-koldioxidutslapp.pdf>.

**Tabel 1. EU-import af udvalgte produktgrupper fordelt på vigtigste importlande**

Rank	Mineralprodukter, ekskl. metaller (f.eks. Beton og cement)	Stål- og metalprodukter	Raffinerede petroleumprodukter m.m.	Kemiske produkter	Hele fremstillingsindustrien
1	Kina 40%	Rusland 15%	Rusland 39%	USA 24%	Kina 28%
2	USA 17%	USA 12%	Saudi-Arabien 13%	Kina 15%	USA 17%
3	Tyrkiet 8%	Canada 9%	USA 12%	Rusland 7%	Tyrkiet 5%
4	Japan 6%	Sydafrika 8%	UAE 5%	Japan 6%	Japan 5%
5	Indien 5%	Kina 8%	Indien 4%	Sydkorea 5%	Rusland 4%
<b>Sum</b>	<b>76%</b>	<b>52%</b>	<b>73%</b>	<b>58%</b>	<b>60%</b>

Kilde: Kommerskollegium, 2019.

Tabellen viser, at en relativ stor andel af EU's import af disse produkter kommer fra lande, der har en stor udledning af CO<sub>2</sub>, og som ikke har en ambitiøs klimapolitik. EU vil givetvis gennemføre sine egne undersøgelser, og der kan være variationer ift. ovenstående liste. Kriterierne må være, *at* der er tale om CO<sub>2</sub>-intensive produkter, *at* der ikke er lange værdikæder i produktionen og *at* der er reel risiko for *carbon leakage*. Som kommissionsformanden annoncerede, vil EU gå forsigtigt til værks og starte med ret få særligt sensitive produkter for at teste de praktiske, administrative og politiske muligheder med CBA. Det kan være produkter som stål, aluminium og cement, der i første omgang vil blive omfattet. Senere kan listen udvides. Sætter EU høje klimaafgifter også for væsentlige varegrupper, som ikke beskyttes af en CBA, må det forventes, at det kan øge modviljen i EU mod at omstille produktionen i en mere klimavenlig retning.

## To modeller for CO<sub>2</sub>-udledning

En helt afgørende forudsætning for en velfungerende CBA er, at man har viden om, hvor stor klimabelastningen ved forskellige produktionsformer er. Her er der grundlæggende to beregningsmetoder.

EU kan fastlægge en model for, hvordan man skal beregne CO<sub>2</sub>-udledningen (*carbon footprint*) for de berørte produkter. Denne model skal så bruges af både virksomheder i EU og af virksomheder i tredjelande, som eksporterer disse produkter til EU. Her kan man vælge at omfatte hele produktionsprocessen, inkl. alle indirekte input, al transport samt endelig oparbejdning og bortskaffelse af produktet. Så ambitiøse beregninger vil være administrativt tungt og ofte med betydelige usikkerheder. En mere tilgængelig fremgangsmåde vil være, at man medregner de direkte CO<sub>2</sub>-udledninger ved virksomhedernes egne produktionsprocesser. Hertil kan man medtage de indirekte input, som er særligt CO<sub>2</sub>-intensive – primært



den energi som medgår i produktionsprocessen. For visse tunge råvarer kan CO<sub>2</sub>-udledningen ved transporten evt. også medregnes. Jo enklere beregningsformen er, jo mindre bureaukrati og jo færre udgifter pålægger det virksomheder og myndigheder. For at forhindre snyd skal beregningerne af virksomhedernes udledning foretages af en uafhængig tredjepart.

Ift. WTO-reglerne vil udfordringen ved denne metode være, at to ens produkter vil blive pålagt forskellig importafgift eller eksportrabat afhængig af, hvor klimavenligt de er produceret. Det strider mod WTO-princippet om, at ens produkter ikke må pålægges forskellig told eller afgift. WTO vil nok betragte produkterne som ens, selv om de er produceret med forskellig CO<sub>2</sub>-belastning. EU må derfor anvende undtagelserne baseret på Gatt's artikel XX (omtalt ovenfor).

Den anden måde at fastsætte CO<sub>2</sub>-belastningen på kræver ikke beregning af CO<sub>2</sub>-udledningen for hver enkelt virksomhed. I stedet fastsætter EU en norm eller et *benchmark* for CO<sub>2</sub>-udledningen ved produktionen af de CBA-omfattede produkter, som skal gælde for alle virksomheder i og uden for EU. Her er metoden til at fastsætte normen selvsagt vigtig. EU kan vælge at fastlægge normen for CO<sub>2</sub>-udledningen som et gennemsnit for sektoren i importlandet (EU) eller i det eksporterende tredjeland.

En anden metode er at vælge et emissionsniveau baseret på *best available technology* (BAT) eller det modsatte – den værst anvendte teknologi som benyttes i EU eller i et af de omfattede tredjelande. Vælger EU BAT-metoden, vil man stå stærkest ift. WTO's regler om subsidier, idet eksportrabatten vil være begrænset svarende til den lave BAT-afgift, som pålægges virksomhederne. Ulempen ved at bruge BAT er, at virksomheder, der er markant mere CO<sub>2</sub>-udledende, ikke vil betale den fulde afgift af deres udledning og derfor være mindre motiverede til at anvende en renere produktionsform.

EU kan også vælge at anvende et mål for CO<sub>2</sub>-udledningen, som ligger tættere på den gennemsnitlige udledning i EU. Det vil i så fald medføre, at virksomheder, der bruger BAT, får pålagt en CO<sub>2</sub>-afgift, som er større, end hvis afgiften var beregnet på deres faktiske CO<sub>2</sub>-udledning. Det virker urimeligt og uhensigtsmæssigt, da virksomhedernes incitament til yderligere CO<sub>2</sub>-reduktioner fjernes.

Opnåelse af hovedformålet med en CBA – at undgå *carbon leakage* – taler for, at man anvender et mål for CO<sub>2</sub>-udledningen, som baserer sig på den værst anvendte teknologi rent CO<sub>2</sub>-mæssigt. Det vil betyde, at virksomheder bliver mødt med en meget høj afgift ved grænsen, hvis de flytter ud af EU. Dette fjerner

konkurrencegevinsten ved udflytningen. Ordningen indebærer imidlertid også, at mange virksomheder vil betale en afgift, som langt overstiger deres faktiske udledning. Det er i princippet uretfærdigt og vil næppe virke motiverende for en renere produktion. En høj afgift vil desuden være mere tilbøjelig til at udløse handelskonflikter end en lav afgift.

Der er betydelige problemer både ved modellen baseret på faktisk udledning pr. virksomhed og ved *benchmark-modellen*. Samlet forekommer der dog at være stærkere argumenter for at anvende modellen med faktisk udledning, idet man her kommer tættest på det politisk vigtige princip om, at forureneren betaler. Så må man prøve bedst muligt at finde løsninger på de praktiske og administrative udfordringer. Så længe der er tale om en afgrænset gruppe af produkter, er det formentlig til at håndtere. På sigt er det muligt, at virksomhedernes behov for at dokumentere deres CO<sub>2</sub>-udledning bliver så afgørende for kunder og forbrugere, at EU-krav herom ikke vil opleves som en urimelig byrde. Uanset hvilken model der anvendes, vil EU, hvis der opstår tvister med handelspartnere, skulle henvise til undtagelsesmulighederne under GATT's artikel XX.

Når CO<sub>2</sub>-udledningen er bestemt, skal prisen pr. ton CO<sub>2</sub> fastsættes. Her vil det være nyttigt med en rimelig prisstabilitet (f.eks. én årlig tilpasning) samt en ikke alt for høj pris i starten. Dog skal prisen kunne mærkes, hvis der skal være incitament til at omlægge til en mere klimavenlig produktion. Det kan tænkes, at Kommissionen vil tage udgangspunkt i EU's CO<sub>2</sub>-kvote-system (ETS) og den markedspris for udledning, som findes her. Samtidig er det nødvendigt ved indførelsen af en CBA i EU, at ETS-systemet tilpasses den valgte CBA, herunder udfasning af gratis kvoter, hvilket kan skabe uenighed internt i EU. Her kommer EU ikke i karambolage med WTO's regler, men jo højere prisen fastsættes, jo større vil konkurrenceeffekten – og dermed den politiske opmærksomhed og risikoen for protester fra tredjelande – være.

### **Hvem skal have provenuet?**

En CBA i EU vil generere to former for provenu. Det ene i form af indtægter fra afgifter, som pålægges virksomheder i EU for deres produktion af de omfattede produkter. Det andet i form af indtægter fra de afgifter, som pålægges tilsvarende produkter fra tredjelande (fratrullet udgifter til tilbagebetaling af afgifter på de EU-produkter, som eksporteres). Den mest enkle måde at håndtere provenuet på, vil være at lade begge pengestrømme indgå i EU's budget. Det kan så i næste omgang overvejes, om indtægterne fra CBA skal modsvares af reducerede nationale bidrag, eller om midlerne skal gå til at øge EU's indsats f.eks. på klimaområdet.

EU's toldindtægter indgår allerede som egne indtægter i EU's budget, og Kommissionen vil givet argumentere for, at dette også skal ske for nettoindtægterne ved CBA på varer, der passerer grænsen til EU's indre marked. Det vil EU's medlemslande nok kunne leve med. Derimod vil en række medlemslande – især de mest forurenende – formentlig hævde, at indtægterne fra afgiften på virksomhederne skal tilkomme de nationale budgetter. Udbygges klimaafgiften, kan der fremover blive tale om meget store beløb. Klimaafgifter på visse dele af virksomhedernes energiforbrug indgår allerede nu i en række EU-landes nationale beskatning. En EU-beskatning vil derfor erstatte nogle af disse afgifter. Medmindre provenuet går ind i de nationale budgetter, skal landene finde kompenserende indtægter.

Også ift. provenuet vil EU skulle have øje for WTO's regler, så der ikke opstår unødige tvister med tredjelande. EU skal klart kunne begrunde ordningen med rene miljøhensyn og sandsynliggøre, at der ikke er andre motiver for at indføre en CBA. Det vil derfor styrke EU's argumentation over for potentielle klagere, hvis EU kan dokumentere, at hele provenuet går til yderlig klimaindsats i EU. Det kan blive en udfordring, hvis provenuet spredes på 27 nationale budgetter.

Kommissionen ventes som nævnt først i 2021 at fremlægge et konkret forslag til udformningen af en CBA. Medlemslandene skal herefter vurdere, om de handelsmæssige og de administrative omkostninger står mål med de klimamæssige gevinster, ordningen indebærer. Vil man have indflydelse på Kommissionens forslag, er det dog allerede nu, at landene – herunder Danmark – skal på banen.