

Karbontoll: Effekter og utfordringer

Publisert: 09/02/22

Av: Knut Einar Rosendahl¹

For å motvirke karbonlekkasje vurderer EU å innføre en form for karbontoll («karbongrensejustering»). Det kan ha noen gunstige effekter på globale utslipp, men forslaget vil møte en del juridiske og praktiske problemer.

1.

Høye CO₂-priser kan føre til at utslippsintensiv industri flytter noe av produksjonen til andre land, noe som innebærer karbonlekkasje. For å motvirke slik lekkasje er det vanlig å dele ut gratisvoter til industrien.

2.

Et alternativ til gratisvoter er karbongrensejustering (heretter karbontoll), som innebærer at importører av utslippsintensive varer må betale for CO₂-utslippene forbundet med å produsere importvaren.

3.

Det er flere juridiske og praktiske utfordringer knyttet til karbontoll, både med hensyn til WTO-regler, problemer med å anslå indirekte utslipp og risikoen for handelskrig.

4.

Karbontoll kan redusere karbonlekkasjen, gjøre industrien mer konkurransedyktig og er mer kostnadseffektivt enn gratisvoter, men gevinstene er beskjedne, og eksportland blir negativt berørt.

5.

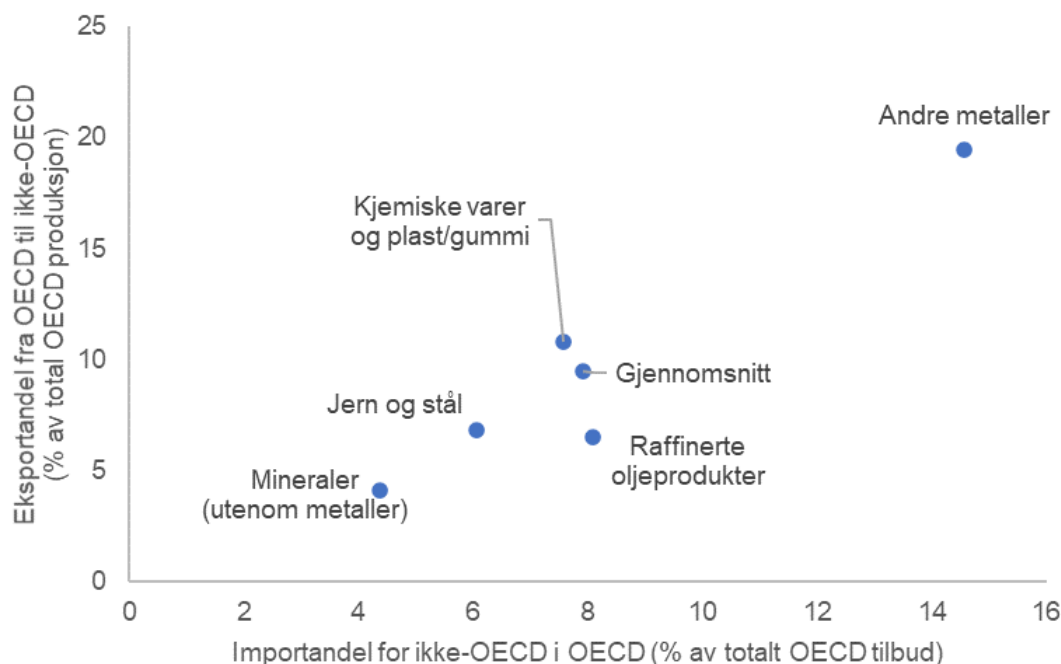
En alternativ løsning er å kombinere gratisvoter med en avgift på kjøp av utslippsintensive varer. Det retter opp en del av problemene med gratisvoter, men er heller ingen quick fix.

¹ Handelshøyskolen ved NMBU og Forskningsavdelingen i SSB.

Effekter og utfordringer ved karbontoll

Bakgrunn

EU har sammen med blant annet Norge gått i front i klimapolitikken og gjort det dyrt å slippe ut klimagasser som CO₂. Utslippsintensiv industri som sement, metaller, kjemiske produkter etc. er regulert av EUs kvotesystem og må skaffe seg utslippskvoter. Jo høyere utslipp, desto flere kvoter må skaffes. De siste årene har prisen på kvoter økt voldsomt og dermed gjort det dyrt å slippe ut CO₂. Mange av de utslippsintensive varene er konkurranseutsatt (se figuren under), og det er derfor en fare for at noen av disse bedriftene flytter ut av EU. For å unngå dette får bedriftene tildelt store mengder gratis kvoter. I tillegg blir de kompensert for høye kraftpriser – iallfall i enkelte land som Norge.



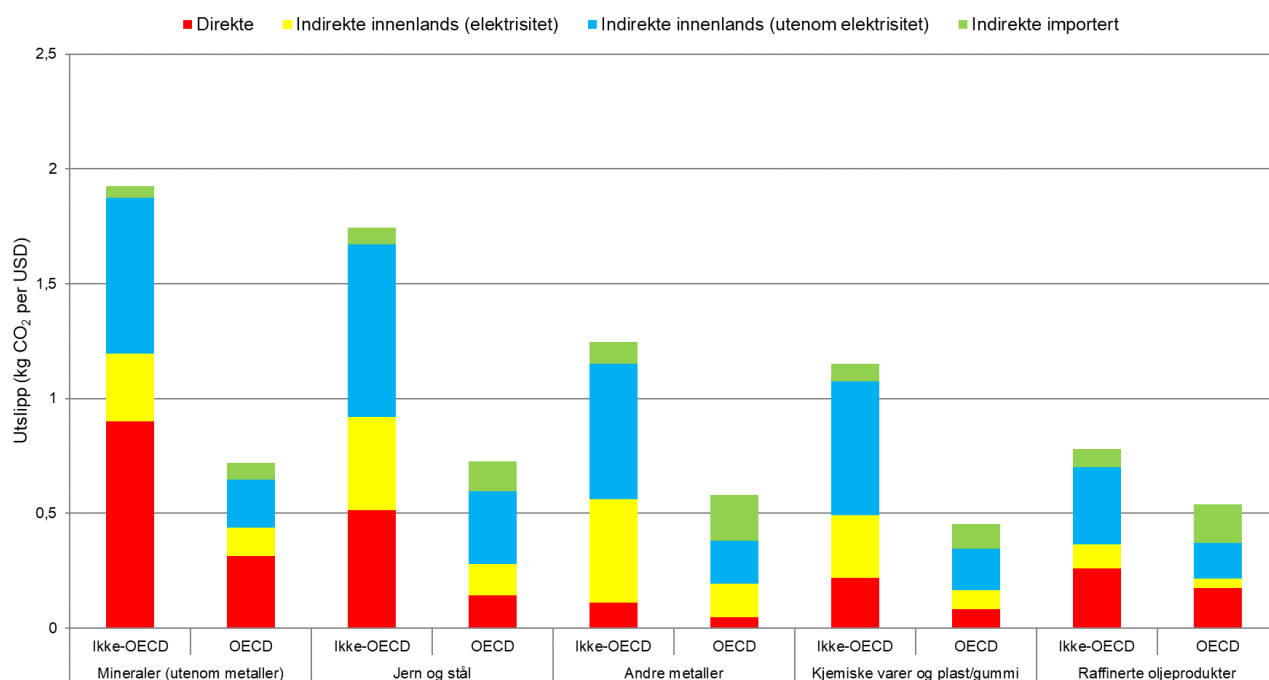
Figur 1: Handel mellom OECD-land og land utenom OECD for utvalgte utslippsintensive varegrupper. Langs den vannrette aksene vises hvor stor andel av tilbudet i OECD-land som stammer fra import fra land utenom OECD, mens langs den loddrette aksene vises hvor stor andel av produksjonen i OECD-land som eksporteres til land utenom OECD.

Nå har EU-kommisjonen foreslått å erstatte gratiskvoter med en form for karbontoll for enkelte av disse varene (mer presist: karbongrensejustering). Det innebærer at når utslippsintensive varer importeres til EU, må importøren betale for utslippene forbundet med å produsere varen – selv om disse utslippene har skjedd utenfor EU. Prisen på utslipp vil være lik kvoteprisen i EU. Økonomisk forskning har over flere år studert hvordan en slik ordning kan virke, og i en [ny artikkel i Nature Climate Change går vi gjennom en del av funnene fra denne forskningen](#).

Hva er karbontoll?

En karbontoll kan utformes på ulike måter. For det første må det bestemmes om man skal betale for faktiske utslipp hos den produsenten som har produsert varen, eller om det skal være en lik pris for alle som importerer samme vare (f.eks. lik pris per tonn stål), dvs. uavhengig av hvor varen er produsert. Det første er selvsagt mest treffsikkert (og foretrukket av EU), men innebærer også mer administrasjon og kontroll.

Dernest må det bestemmes om man kun skal betale for de direkte utslippene på fabrikken der varen ble produsert, eller om man også skal betale for indirekte utslipp. Sistnevnte er spesielt relevant for varer som produseres med mye bruk av elektrisitet. De fleste fabrikker henter strøm fra nettet og kan ikke kontrollere utslippene ved kraftproduksjon. Det samme gjelder for andre innsatsvarer i produksjonen. Som figuren under viser utgjør de indirekte utslippene en stor del av det samlede karbonavtrykket for mange varer. Siden disse er vanskeligere å kontrollere, har EU foreløpig valgt å kun ta hensyn til direkte utslipp.



Figur 2: Karbonavtrykk for utvalgte utslippsintensive varegrupper produsert i henholdsvis ikke-OECD og OECD, fordelt på ulike utslippskilder.

Karbontoll kan også suppleres med eksportrefusjon for bedrifter som eksporterer utslippsintensive varer og som har betalt for sine utslipp. Refusjonen kan for eksempel være proporsjonal med hvor mye de eksporterer av varen, for eksempel per tonn stål eller aluminium. Eksportrefusjon er ikke inkludert i forslaget fra EU-kommisjonen.

Hva med WTO?

En karbontoll kan risikere å komme i konflikt med WTO, og det er delte meninger blant eksperter om hva som kan godkjennes. På den ene siden griper det inn i handelen mellom land, mens på den andre siden kan det forsvares utfra miljøhensyn. Det er enklere å få aksept for karbontoll enn eksportrefusjon, ettersom dyrere import som følge av karbontoll bidrar til lavere utslipp (i utlandet) mens stimulering av eksport via eksportrefusjon bidrar til høyere produksjon og dermed økte utslipp (i hjemlandet).

Hva er effekten av karbontoll?

Karbontoll kan ha noen gunstige effekter, men de er relativt beskjedne.

- Karbonlekkasjen vil trolig reduseres, men ifølge økonomisk forskning med mindre enn halvparten av den totale lekkasjen (mye av lekkasjen skjer via internasjonale energimarkeder).
- Konkurransen for industrien i hjemlandet forbedres ved at konkurransevilkårene blir likere.
- Klimapolitikken blir mer kostnadseffektiv, men gevinsten er ikke særlig stor.
- Byrdefordelingen ved global klimapolitikk skyves til en viss grad over på eksportlandene, som til dels er utviklingsland.

Alle disse effektene blir enda mindre når karbontoll ikke suppleres med eksportrefusjon.

Hvordan vil andre land reagere?

I et optimistisk scenario vil en karbontoll i EU føre til at andre land innfører (høyere) CO₂-priser slik at bedrifter i disse landene slipper å betale (eller må betale mindre) for å eksportere til EU.

I et pessimistisk scenario fører det til handelskrig og dårligere stemning i klimaforhandlingene. Kina og andre land har allerede truet EU med dette.

Andre løsninger?

Et alternativ er å beholde gratiskvoter, men supplere det med en avgift på kjøp av utslippsintensive varer (dvs. varer som gir rett til gratiskvoter, slik som de i figurene over). Det vil rette opp en del av de uheldige sidene ved gratiskvoter, som i praksis fungerer som en indirekte produksjonssubsidie og dermed leder til for mye bruk av utslippsintensive varer og for liten bruk av mer klimavennlige alternativer. En slik politikk vil i praksis ha mange likhetstrekk med en karbontoll (og eksportrefusjon), men unngå noen av de problematiske sidene ved sistnevnte.

*Denne Policy brief'en er basert på følgende artikkel: Böhringer, C., C. Fischer, K.E. Rosendahl and T. Rutherford (2022): Potential Impacts and Challenges of Border Carbon Adjustments, *Nature Climate Change*. <https://doi.org/10.1038/s41558-021-01250-z>*