

Oktober 2020



# HVORDAN SKAL EN CARBON BORDER ADJUSTMENT MEKANISME I EU SE UD?

---

Policy paper udarbejdet af  
Seniorøkonom Jens Hjarsbech

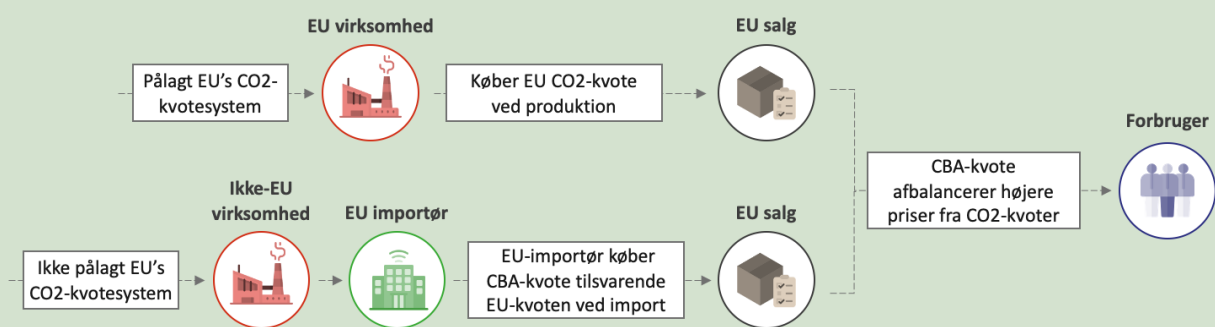
**Partnerskab for Bæredygtig Globalisering**

Axcelfuture, Carlsbergfondet, DSV Panalpina A/S, Grundfos, Landbrug & Fødevarer og Lundbeckfonden

**AXCEL**FUTURE  
ERHVERVSLIVETS TÆNKETANK

## HOVEDKONKLUSIONER

- Danmark og EU har førertrøjen på i den grønne omstilling. Mens målet om klimaneutralitet i 2050 er fælles, er Danmarks mål om 70 pct. reduktion af CO<sub>2</sub>-udledningen i 2030 mere ambitiøst end EU's mål, der pt. er på 40 pct. men ssv. hæves til 55-60 pct.
- Et centralt værktøj til at nå målene er at gøre det dyrere for virksomheder at udlede CO<sub>2</sub>. Det vil fx i Danmark sige en CO<sub>2</sub>-afgift og på EU-plan ved hjælp af EU's CO<sub>2</sub>-kvotesystem. Når danske og europæiske virksomheder dermed skal betale mere for at udlede CO<sub>2</sub> end andre landes virksomheder, går det ud over vores konkurrenceevne.
- Det kan føre til "CO<sub>2</sub>-lækage", dvs. at de globale CO<sub>2</sub>-udledninger ikke falder i samme omfang som udledningerne i EU, fordi produktionen af varerne flytter til lande uden for EU, hvor miljøstandarderne er lavere.
- For at modgå lækagerisikoen arbejder EU-kommissionen på at indføre en såkaldt Carbon Border Adjustment-mekanisme (CBA). Ideen bag en CBA er, at ikke-EU-baserede virksomheder, der vil sælge varer i et EU-land, skal pålægges en udgift, der svarer til de EU-baserede konkurrenters CO<sub>2</sub>-udgifter.
- Ud af EU's samlede CO<sub>2</sub>-aftryk på 4,6 mia. ton CO<sub>2</sub> i 2015 var de 1,6 mia. ton importeret fra lande uden for EU. En CBA kan ikke påvirke hele denne import, men da den hovedsageligt kan påvirke importen af de mest CO<sub>2</sub>-intensive varer, er det potentielt et vigtigt redskab.
- En EU CBA vil involvere Danmark og danske virksomheder. Det er derfor vigtigt, at spørgsmålet om en CBA analyseres og drøftes ud fra danske forhold og synsvinkler ift. miljø, handelspolitik mv.
- En CBA skal ses i tæt sammenhæng med de CO<sub>2</sub>-udgifter, EU-virksomheder pålægges gennem EU's kvotesystem og nationale CO<sub>2</sub>-afgifter. Værdien af en CBA for dansk økonomis vedkommende afhænger derfor af omfanget og indfasningen af CO<sub>2</sub>-afgifter såvel som udviklingen i EU's kvotesystem.
- En CBA er en kompliceret konstruktion, der skal tage hensyn til både administrative byrder, opgørelsesmuligheder, internationale handelsregler mv. I dette *policy paper* opstiller vi en række principper for en EU CBA, som bør følges, for at EU kan indføre en effektiv CBA.
- En central udfordring er at gøre CBA'en lovlige iht. WTO-reglerne. Indføres CBA'en med et meget klart og påviseligt miljøhensyn – og ikke af konkurrencehensyn – vil den kunne overholde WTO-bestemmelser. Det er i den henseende afgørende, at CBA'en afspejler de omkostninger, EU-virksomheder har ved CO<sub>2</sub>-udledning.
- Desuden kræver en effektiv CBA, at det er muligt at måle CO<sub>2</sub>-indholdet i de varer, der importeres ind i EU. Derfor bør den kun indføres for "simple" varer som visse råvarer og elektricitet, hvor CO<sub>2</sub>-indholdet kan måles relativt præcist. Mere komplekse varer med mange forskellige komponenter bør derimod ikke omfattes.
- De ovenstående udfordringer løses bedst ved at gøre CBA'en parallel til EU's kvotesystem. Konkret kan CBA'en designes, så der pålægges EU-importøren en afgift, der svarer til udgiften ved at skulle købe CO<sub>2</sub>-kvoter på EU's CO<sub>2</sub>-marked – se illustrationen herunder.

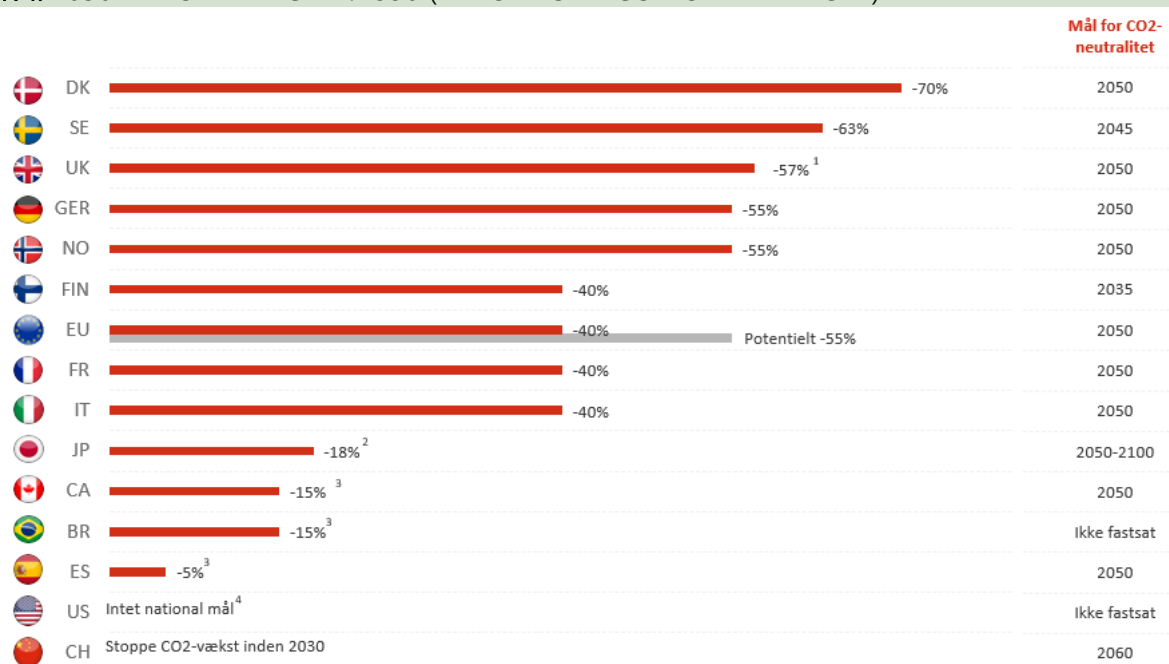


- For at CBA'en påviseligt har et klart miljøsyn, skal den kun omfatte brancher, der er i høj risiko for CO2-lækage. Dvs. brancher, der både er relativt CO2-intensive og udsat for konkurrence fra ikke-EU-virksomheder. Det er hovedsageligt brancher, der fremstiller råvarer som fx aluminium og cement. For at støtte efterspørgslen efter vedvarende energi bør produktion af elektricitet også være omfattet.
- Det kan overvejes, om omfanget skal være mindre, hvis det fx er for administrativt krævende at vurdere CO2-udledningen for visse brancher uden for EU, eller hvis enkelte brancher rammer de mindst udviklede lande uforholdsmæssigt hårdt. Vores analyser viser dog, at sidstnævnte risiko er relativt begrænset. Det kan også overvejes at udelade enkelte brancher, hvis der er stor og omfattende risiko for, at EU-virksomheder, der producerer varer med et højt indhold af varer fra de CBA-belagte brancher, mister konkurrenceevne på det europæiske marked. Vores analyser viser dog, at også denne risiko er relativt begrænset.
- Provenuet fra CBA'en bør så vidt muligt allokeres til klimatiltag i og uden for EU for at reducere risikoen for, at det bliver set som et protektionistisk tiltag med det formål at styrke EU's virksomheder. Kombineret med den direkte kobling til EU's kvotestystem bør det også minimere risikoen for, at EU-lande kan bruge CBA'en til at beskytte bestemte brancher af protektionistiske hensyn frem for klimahensyn.
- Under disse principper bør Danmark være for indførelsen af et CBA-system. Det er afgørende, at vi tænker EU-løsninger med ind i Danmarks klimapolitik, for ellers kan det blive ekstra svært at undgå tab af konkurrenceevne og dermed CO2-lækage, når vi går allerforrest. Er lækagerisikoen høj, får vi desværre ikke meget klima ud af Danmarks høje ambitioner.
- Af samme årsag bør Danmark også arbejde for, at EU's kvotestystem udvides til at inkludere flere brancher som fx landbruget og transport, i det tilfælde at disse brancher omfattes af en dansk bred CO2-afgift.
- Importen af lækageudsatte varer udgør 23 pct. af EU's samlede vareimport, mens eksporten udgør 17,3 pct. af den samlede vareeksport. I Danmark udgør importen af lækageudsatte varer 17,6 pct. af den samlede vareimport, og eksporten udgør 11,6 pct. af den samlede vareeksport.
- I 2017 eksporterede danske lækageudsatte virksomheder for 52 mia. kr., hvoraf de 16 mia. kr. gik til lande uden for EU og de 36 gik til andre EU-lande. Vores analyser viser, at en CBA kan være særligt relevant i Danmark for beton- og teglindustrien, olie- og gasindvindingen og olieraffinaderierne.

# INDLEDNING

Danmark og EU har førertrøjen på i den grønne omstilling. Mens målet om klimaneutralitet i 2050 er fælles, er Danmarks mål om 70 pct. reduktion af CO<sub>2</sub>-udledningen i 2030 mere ambitiøst end EU's mål, der pt. er på 40 pct. (EU-Kommissionen). Med EU-Kommissionens "Green Deal" øges målsætningen dog ssv. til 55-60 pct. i 2030 (EU-Kommissionen, 2019).<sup>1</sup> Modsat Europa har USA ikke fastsat mål om klimaneutralitet eller konkrete CO<sub>2</sub>-reduktioner. Kina har en målsætning at stoppe stigningen i CO<sub>2</sub>-udledningen i 2030 og klimaneutralitet i 2060, jf. figur 1.

**FIGUR 1: 2030 MÅLSÆTNING IFT. 1990 (REDUKTION I CO<sub>2</sub>-UDLEDNINGER)**



Noter: 1. Målsætning sat af UK Committee on Climate Change baseret på CO<sub>2</sub>-budget for 2028-2032; 2. Baseret på -26% målsætning ift. 2013; 3. Baseret på landets målsætning ift. 2005 CO<sub>2</sub>-udledninger: -30% for Canada, -43% for Brasilien, -38% for Spanien; 4. United States Climate Alliance (24 stater og 55% af USA's befolkning) har målsætning om at reducere CO<sub>2</sub>e med 26-28% ift. 2005 (ca. 15% ift. 1990) inden 2025.

Kilder: UNFCC; Climate Action Tracker; europæisk kommissionsrapport; pressemeddelelser.

Disse ambitiøse mål i EU og Danmark er ikke uden omkostninger. Et centralt værktøj til at nå målene er at gøre det dyrere for virksomheder at udlede CO<sub>2</sub> i produktionen. Det vil fx i Danmark sige en CO<sub>2</sub>-afgift og på EU-plan ved hjælp af EU's CO<sub>2</sub>-kvotesystem. Når Danmark og EU har højere ambitioner end resten af verden, og danske og europæiske virksomheder derfor skal betale mere for

<sup>1</sup> Finland og Sverige har bedre muligheder for at blive klimaneutral på den korte bane pga. negative LULUCF-udledninger, der primært skyldes meget store skovområder. Så det betyder ikke nødvendigvis en ambitiøs grøn omstilling, da de fx stadigvæk kan køre i benzin og dieslbiler og stadigvæk være klimaneutral.

at udlede CO<sub>2</sub> end andre landes virksomheder, går det ud over vores konkurrenceevne. Det kan have flere konsekvenser:

- Danske og europæiske virksomheder mister markedsandele både i EU og på verdensplan
- Danske og europæiske virksomheder lægger produktionen uden for Danmark og EU for at undgå den høje CO<sub>2</sub>-pris
- Ikke-europæiske virksomheder undgår at investere i danske og europæiske virksomheder pga. den lavere konkurrenceevne.

Afhængig af hvor meget konkurrenceevnen svækkes, vil det føre til "CO<sub>2</sub>-lækage", dvs. at de globale CO<sub>2</sub>-udledninger ikke falder i samme omfang som udledningerne i EU, fordi produktionen af varerne flytter til lande uden for EU, hvor miljøstandarderne er lavere.<sup>2</sup>

Lækagerisikoen er størst i de brancher, der udleder mest CO<sub>2</sub> i produktionen og samtidig er i skarp konkurrence med udenlandske virksomheder både på hjemme- og eksportmarkederne. Det vil normalt sige meget energiintensive brancher – særligt de brancher der ikke uden videre kan erstatte fossilt brændsel med el, hvis der fx kræves meget høje varmegrader, som fx stålværker. Et andet eksempel er cementproduktion, der også udleder CO<sub>2</sub> i processen ud over den energi, der indgår.

## En EU Carbon Border Adjustment-mekanisme kan reducere CO<sub>2</sub>-lækage

For at modgå lækagerisikoen arbejder EU på at indføre en såkaldt Carbon Border Adjustment-mekanisme (CBA). Ideen bag en CBA er, at ikke-EU-baserede virksomheder, der vil sælge varer i et EU-land, skal pålægges en udgift, der svarer til de EU-baserede konkurrenters CO<sub>2</sub>-udgifter, som illustreret i figur 2.

En CBA skal stille EU- og ikke-EU-virksomheder lige i konkurrencen på det europæiske marked og dermed reducere lækagerisikoen. Samtidig kan det tilskynde andre lande til at reducere CO<sub>2</sub>-udledningen for at få en konkurrencemæssig fordel i importen til EU og dermed øge klimagevinsten ved CBA'en. Over tid kan det føre til, at både udbud og efterspørgsel konvergerer mod CO<sub>2</sub>-neutrale produkter, hvormed både CO<sub>2</sub>-afgifter i EU og en CBA bliver overflødig. På kort sigt har begge dele dog det formål at skubbe både udbud og efterspørgsel over mod grønne løsninger ved at reducere priskonkurrencefordelen ved produktion med højere CO<sub>2</sub>-indhold.

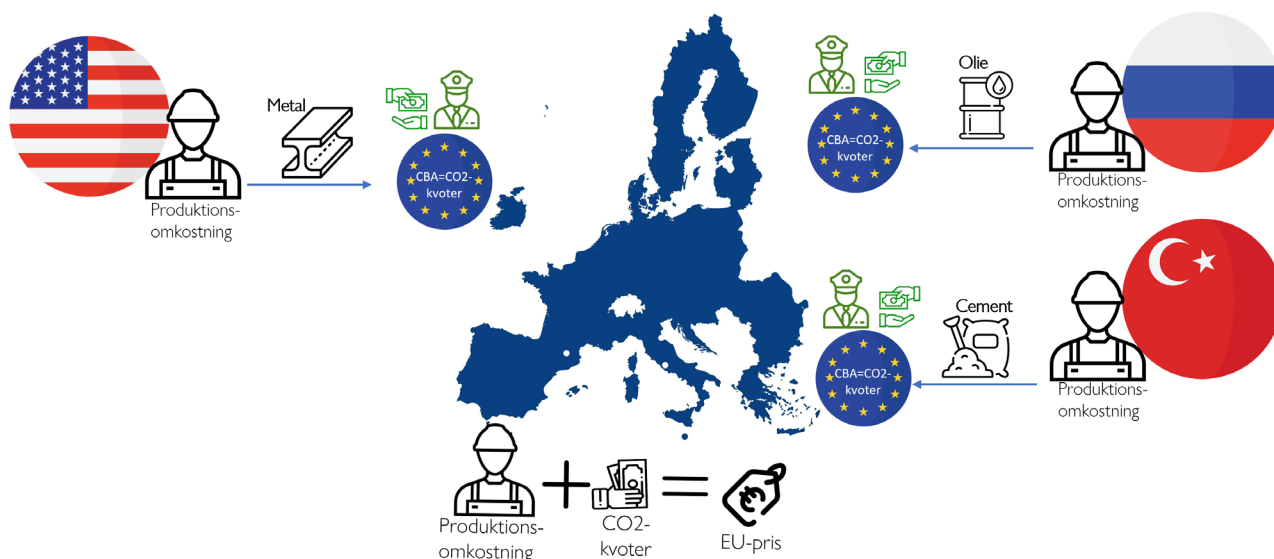
Er en CBA succesfuld ift. at sænke CO<sub>2</sub>-udledningerne i importen til EU, kan det have store positive konsekvenser for klimaet. Ud af EU's samlede CO<sub>2</sub>-aftryk på 4,6 mia. ton CO<sub>2</sub> i 2015 var de 1,6 mia. ton importeret fra lande uden for EU.<sup>3</sup> En CBA kan ikke påvirke hele denne import, men da den hovedsageligt kan påvirke importen af de mest CO<sub>2</sub>-intensive varer, er det potentielt et vigtigt redskab.

---

<sup>2</sup> CO<sub>2</sub>-lækage kan også forekomme på andre måder. Fx vil prisen på fossile brændsler falde i takt med, at europæiske virksomheder overgår til vedvarende energi. Det vil i sig selv få forbruget af fossile brændsler til at stige og dermed øge CO<sub>2</sub>-udledningen (Cosbey, Droege, Fischer, & Munnings, 2019). Det er dog en lækageform, en Carbon Border Adjustment ikke kan afhjælpe, og vi berører derfor ikke dette emne yderligere.

<sup>3</sup> Kilde: Eora-databasen.

FIGUR 2: EN CBA SKAL UDLIGNE KONKURRENCEEFFEKTERNE AF HØJE CO2-UDGIFTER I EU



Kilde: Egen illustration

En EU CBA vil involvere Danmark og danske virksomheder. Det er derfor vigtigt, at spørgsmålet om en CBA analyseres og drøftes ud fra danske forhold og synsvinkler ift. miljø, handelspolitik mv.

En CBA skal ses i tæt sammenhæng med de CO2-udgifter, EU-virksomheder pålægges gennem EU's kvotesystem og nationale CO2-afgifter. Værdien af en CBA for dansk økonomis vedkommende afhænger derfor af omfanget og indfasningen af CO2-afgifter såvel som udviklingen i EU's kvotesystem.

En CBA er dog en kompliceret konstruktion, der skal tage hensyn til både administrative byrder, opgørelsesmuligheder, internationale handelsregler mv. I dette *policy paper* ser vi på de udfordringer, der er med at indføre en CBA, og opstiller en række principper, der kan inspirere politiske beslutningstagere i processen med at udforme og forhandle en CBA i EU. Endelig vurderer vi, hvor meget lækageudsat im- og eksport fylder i EU-landene, og hvor stor betydning det kan have for virksomhederne i Danmark, hvis CBA'en implementeres, som vi skitserer her.

---

# UDFORDRINGER VED CARBON BORDER ADJUSTMENT

---

Det helt overordnede og dominerende formål med en CBA er at bekæmpe klimaforandringer ved at reducere de globale CO<sub>2</sub>-udledninger. Derfor skal en CBA udformes med et miljøsyn og ikke for at forbedre europæiske virksomheders konkurrenceevne. CBA'ens effekt på klimaet kommer dog af at undgå, at mindre CO<sub>2</sub>-udledende EU-virksomheder ikke udkonkurreres eller udflyttes som følge af lavere konkurrenceevne pga. højere CO<sub>2</sub>-udgifter. De to effekter går dermed hånd i hånd.

Mange praktiske hensyn skal tages, når en CBA skal udformes, hvor løsningerne på en udfordring ofte giver problemer for en anden udfordring. Overordnet set er der fire hovedhensyn, der skal tages højde for:

- Vi skal undgå, at CBA'en er i modstrid med WTO-reglerne
- Det er vanskeligt at måle CO<sub>2</sub>-indholdet i de varer, der importeres ind i EU
- CBA'en kan stille mindst udviklede lande konkurrencemæssigt dårligere
- En CBA løser ikke alle problemer og indfører nye forvridninger

## Vi skal undgå, at CBA'en er i modstrid med WTO-reglerne

For at minimere risikoen for, at en EU CBA leder til oprappende handelsstridigheder mellem EU og vores samhandelspartnere, er det vigtigt, at CBA'en er i overensstemmelse med WTO's regler. Her spiller de to principper om "national treatment" og "most-favored nation treatment" centrale roller.

**"National treatment"** betyder, at man ikke må stille indenlandsk producerede produkter bedre end *ens* importerede produkter. Det betyder altså, at man ikke må pålægge "direkte eller indirekte" afgifter på importerede produkter, der er højere end indenlandsk producerede produkter, og at man ikke må favorisere indenlandske produkter ved pålæggelsen af indenlandske skatter og afgifter på importerede produkter (Mehling, van Asselt, Das, & Droege, 2019).

Den centrale udfordring er her, hvordan man definerer *ens* produkter. Er aluminium produceret med høj CO<sub>2</sub>-udledning i processen det samme produkt som aluminium produceret på en klimavenlig måde? Det er uklart, om det er tilfældet, når det kommer til WTO-afgørelser (Mehling, van Asselt, Das, & Droege, 2019) og (Cosbey, Droege, Fischer, & Munnings, 2019). Det efterlader en udfordring med at pålægge højere CO<sub>2</sub>-udgifter på importerede varer, der ligger over den mindst mulige udgift pålagt EU-producenterne. Årsagen er, at det kan opfattes som værende i modstrid med *National treatment-princippet*, at klimavenligt EU-produceret cement pålægges lavere afgift end cement produceret uden for EU med høj CO<sub>2</sub>-udledning, da cementen er samme produkt, uanset om det er produceret i eller uden for EU.

**"Most-favored nation treatment"** betyder, at man ikke må diskriminere på baggrund af land. Det betyder fx, at man ikke må give favorable vilkår til producenter fra lande, der har højere miljøstandarder end andre lande. Dermed kan producenter fra lande, der fx har indført CO<sub>2</sub>-afgifter,

med rette argumentere for, at de pålægges højere byrder end virksomheder fra andre lande i konkurrencen om at importere til EU (Mehling, van Asselt, Das, & Droege, 2019). Det kræver altså som minimum, at CBA'en tager hensyn til CO<sub>2</sub>-afgifter eller lignende udgifter betalt ved produktionen af det enkelte produkt og ikke som benchmark ud fra det enkelte lands klimapolitik.

WTO-reglerne indeholder visse *bestemmelser om miljøhensyn*, der kan vise sig at løse problemerne med at overholde de to centrale principper. Der kan nemlig ses bort fra de to principper, hvis CBA'en indføres for at beskytte mennesker, dyr eller planteliv, eller for at bevare naturressourcer. For at disse afvigelser kan påberåbes, skal CBA'en dog beviseligt have som et klart formål at reducere CO<sub>2</sub>-lækage for at mindske CO<sub>2</sub>-udledning (Cosbey, Droege, Fischer, & Munnings, 2019). Et argument om, at CBA'en skal stille europæiske virksomheder mere lige i konkurrencen med andre landes virksomheder overholder dermed ikke disse afvigelser – formålet skal være at undgå CO<sub>2</sub>-lækage. Det betyder også, at en CBA kun kan berøre de mest lækageudsatte brancher, dvs. brancher, der er CO<sub>2</sub>-intensive og samtidig konkurrenceudsatte (Mehling, van Asselt, Das, & Droege, 2019).

### **Det er vanskeligt at måle CO<sub>2</sub>-indholdet i de varer, der importeres ind i EU**

Uanset om CBA'en overholder WTO-reglerne, udestår der en vanskelig opgave med at måle CO<sub>2</sub>-indholdet i de importerede produkter. For at CBA'en effektivt skal kunne tilskynde til at reducere CO<sub>2</sub>-indholdet i de importerede produkter til EU, skal der være en forholdsvis præcis og administrativt håndterbar måling af CO<sub>2</sub>-indholdet.

Mange produkter produceres gennem lange værdikæder med mange forskellige input gennem mange forskellige lande. Det gør det overordentligt vanskeligt at måle CO<sub>2</sub>-indholdet både præcist og administrativt håndterbart. Det taler for at afgrænse en CBA til importen af let- eller uforarbejdede råvarer, da man dermed undgår at skulle måle CO<sub>2</sub>-indholdet i flere dele af produktet, som potentielt er produceret i flere forskellige lande.

Kombineret med kravet om, at CBA'en kun skal berøre de mest CO<sub>2</sub>-lækageudsatte brancher, peger det på, at CBA'en skal begrænses til importen af råvarer (eller meget let forarbejdede varer), som også er relativt CO<sub>2</sub>-intensive. Det kan fx være aluminium, jern, cement og elektricitet m.v. Det betyder også, at der fx ikke bør indføres en CBA på biler, for selvom jern- eller aluminiumsindholdet i biler er relativt højt, vil CO<sub>2</sub>-omkostningen herved være relativt lav i forhold til resten af produktionens værdi. Dermed er lækagerisikoen lav.

### **CBA'en kan stille mindst udviklede lande konkurrencemæssigt dårligere**

Både i forhold til de løbende klimaforhandlinger i UNFCCC og i WTO-reglerne er der ønsket om, at mindst udviklede lande ("least developed countries, LDC'er") stilles over for mere lempelige vilkår end velstående lande (Cosbey, Droege, Fischer, & Munnings, 2019). Begrundelsen er, at mindst udviklede lande ikke skal stilles over for lige så hårde klimakrav som velstående, da de ikke har ressourcerne eller konkurrenceevnen til at føre en ambitiøs miljøpolitik. Samtidig giver WTO's *special and differential treatment provisions* (WTO) de mindst udviklede lande bedre muligheder for at deltage i den globale handel ved at tildele dem særlige favorable handelsvilkår end andre lande.

Det peger på, at en CBA muligvis ikke skal dække mindst udviklede lande. Det fører dog til den risiko,



at produktionen vil flytte mod disse lande, hvormed klimaeffekterne mindskes. Samtidig kan det stride mod *most favored nation*-princippet, jf. ovenfor, og dermed ikke i overensstemmelse med WTO-reglerne. Vores analyser herunder viser, at importen fra LDC'er ind i EU af varer, der potentielt kunne være omfattet af en CBA, er ganske lille, og LDC-hensynet synes at veje tungere end *most favoured nation*-princippet. Det synes derfor at være en mindre udfordring.

### **En CBA løser ikke alle problemer og indfører nye forvriddinger**

CBA'en skal som udgangspunkt ligestille konkurrencen på det europæiske marked mellem EU- og ikke-EU-producenter for at undgå CO<sub>2</sub>-lækage. Det tager dog ikke højde for, at *EU-producenter også mister konkurrencefordele på markederne uden for EU*, hvis omkostningerne ved CO<sub>2</sub>-udledning i produktion i EU bliver høje. En løsning kunne være, at eksporterende EU-virksomheder kunne få eksportsubsidier tilsvarende den betaling, EU pålægger virksomheder for at udlede CO<sub>2</sub>.

Udfordringen herved er, at det muligvis vil blive set som ulovlig eksportstøtte i WTO. Mere udfordrende er det, at det også vil udvande argumentet om, at CBA'en indføres af strengt klimamæssige hensyn, da eksportsubsidiet kan mindske EU-virksomhedernes incitamenter til at reducere udledningerne. Bliver EU-virksomheder, der i høj grad producerer til salg uden for EU, kompenseret for CO<sub>2</sub>-omkostningerne, vil det ikke være nødvendigt at reducere udledningerne. Kobles en sådan kompensation sammen med en CBA forsvinder dele af miljøargumentet. Det er derfor svært at se, at en kompensation af EU-eksporterende virksomheder for øgede CO<sub>2</sub>-udgifter kan indføres sammen med CBA'en (Mehling, van Asselt, Das, & Droege, 2019) og (Cosbey, Droege, Fischer, & Munnings, 2019)

En anden udfordring ved CBA'en er, at den indfører en *forvriddning af markedet for produkter, der har et højt indhold af de CBA-belagte produkter*, uden selv at være CBA-belagt. Et simpelt eksempel er, at stål kan være pålagt en CBA, mens søm ikke er det. EU-importører af CBA-belagt produktionsinput står dermed dårligere stillet på ikke-EU-markederne, da de konkurrerer med virksomheder, der kan købe produktionsinputtet billigere og dermed sælge sine produkter billigere.

Denne forvriddning kan lede til CO<sub>2</sub>-lækage. Dog må det forventes, at klimaeffekterne er relativt begrænsede, da spørgsmålet om hvilke produkter, der skal CBA-belægges, netop bør afgøres ud fra lækagerisikoen. Omvendt kan det føre til tab af konkurrenceevne for EU-virksomheder længere nede i værdikæden, uanset at lækagerisikoen er lav pga. relativt lavt CO<sub>2</sub>-indhold i produktet ift. produktets værdi. Vores analyser nedenfor viser dog, at denne risiko er relativt begrænset.

---

# PRINCIPPER FOR CARBON BORDER ADJUSTMENT I EU

---

Med udgangspunkt i ovenstående udfordringer opstiller vi her en række principper for en EU CBA. Disse principper bør øge sandsynligheden for, at EU kan indføre en effektiv CBA, som ikke bliver dømt ulovlig i henhold til WTO-regler.

Et hovedelement i disse principper er, at CBA'en skal afspejle EU-virksomheders CO<sub>2</sub>-udgifter, og dermed være parallel til EU's kvotesystem. Vi giver derfor en overordnet beskrivelse af EU's kvotesystem i boks 1.

## BOKS 1: EU'S KVOTESYSTEM

EU sætter en pris på virksomheders CO<sub>2</sub>-udledning gennem CO<sub>2</sub>-kvotesystemet ETS (Emissions Trading System), som omfatter energitunge industrivirksomheder og energiforsyning samt luftfart inden for EU's grænser.

Systemet sætter et loft for CO<sub>2</sub>-udledningen i de kvotebelagte brancher, hvor virksomhederne enten modtager gratis eller køber CO<sub>2</sub>-kvoter, der skal dække deres CO<sub>2</sub>-udledning. Systemet fungerer dermed som en slags CO<sub>2</sub>-handelsplads, hvor virksomhederne kan sælge kvoter, hvis de udleder mindre end forventet, eller købe kvoter, hvis de udleder mere. På den måde skabes der en markedspris for CO<sub>2</sub>-udledning, hvor mere CO<sub>2</sub>-effektive virksomheder får en konkurrencemæssig fordel mens mindre effektive tilskyndes til at reducere udledningen.

For at tilskynde til løbende at sænke CO<sub>2</sub>-udledningen reduceres antallet af tilgængelige kvoter. I den seneste revision af systemet, der dækker perioden 2021 til 2030, stiger reduktionen fra 1,74 pct. til 2,2 pct. om året.

I samme periode bortfalder de gratis tildelte kvoter gradvist for alle brancher ud over de brancher, der vurderes at være i størst risiko for CO<sub>2</sub>-lækage (baseret på høj CO<sub>2</sub>-intensitet og høj konkurrenceudsættelse). Det er hovedsageligt brancher, der fremstiller råvarer som fx aluminium og cement (EU, 2019).

I de lækageudsatte brancher vil der fortsat blive tildelt gratiskvoter. Tildelingen sker på baggrund af et benchmark inden for hver branche. De 10 pct. mest CO<sub>2</sub>-effektive virksomheder får tildelt kvoter, der dækker 100 pct. af deres CO<sub>2</sub>-udledning. De resterende virksomheder i de enkelte brancher får tildelt samme antal kvoter, som dermed ikke dækker deres samlede behov, hvormed de tilskyndes til at reducere CO<sub>2</sub>-udledningen, da de ellers må købe kvoterne på ETS-markedet.

Kilde: [https://ec.europa.eu/clima/policies/ets\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en)

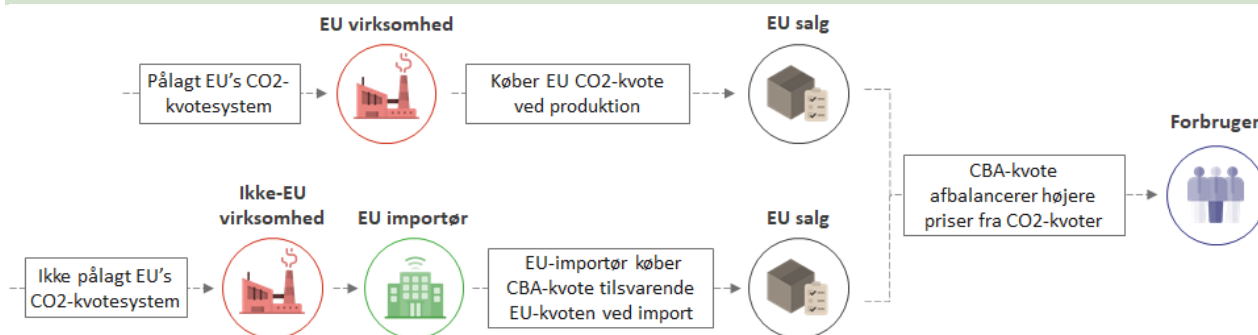
## CBA'en skal kobles op på EU's kvotesystem

For at overholde WTO's princip om *national treatment* kan CBA'en kobles op på EU's kvotesystem, så CBA-udgiften svarer til markedsprisen for CO<sub>2</sub>-udledning i EU. Dermed kan kvotesystemets "infrastruktur" omkring måling og beregning af CO<sub>2</sub>-indhold benyttes til CBA'en, hvormed der tages højde for mange af de praktiske hensyn, der ellers gør CBA'en kompleks.

Konkret kan CBA'en designes, så *der pålægges EU-importøren en afgift, der vil svare til udgiften ved at*

*skulle købe CO2-kvoter på EU's CO2-marked* – et slags "syntetisk kvotemarked", der spejler CO2-prisen på kvotemarkedet, jf. figur 3.

**FIGUR 3: DESIGN AF EN EU CARBON BORDER ADJUSTMENT MEKANISME**



Kilde: Egen illustration

Der skal dog samtidig tages højde for tildelingen af gratiskvoter. Derfor bør kravet om importørens afgift tilpasses, så der kun skal beregnes afgift ud fra et syntetisk kvotekøb, der ligger over et bestemt (branchespecifikt) benchmark, som fx det gennemsnitlige antal tildelte gratiskvoter for EU-producenterne. Importøren skal ligeledes have mulighed for at nedsætte købet af syntetiske kvoter, hvis den kan demonstrere med verificerede data, at de importerede varer er produceret med lavere CO2-indhold end benchmarket.<sup>4</sup>

Samtidig skal importøren også kunne få nedsat købet af syntetiske kvoter, hvis det kan demonstreres, at producenten af de importerede varer allerede har betalt en CO2-afgift, der på samme måde som EU's kvotesystem er koblet op på det specifikke produkts CO2-indhold. På den måde undgår ikke-EU-producenten at blive dobbeltbeskattet, samtidig med at producenten og importøren har mulighed for at demonstrere klimamæssigt bæredygtig produktion. Dermed skærpes incitamentet for importør og producent til at vælge mindre klimabelastende producenter og produktionsmetoder.

Ved at pålægge importøren et "syntetisk kvotekøb" frem for direkte køb af kvoter i det eksisterende marked bevarer EU muligheden for at tilpasse antallet af CO2-kvoter ud fra produktionen i EU, samtidig med at det pålægger ikke-EU-producenter samme udgift som EU-producenter.

Hvis et ikke-EU-land indfører et kvotesystem sammenligneligt med EU's, kan de to systemer slås sammen, som det fx er tilfældet med EU's og Schweiz' systemer (EU-kommissionen). På langt sigt vil et globalt fungerende kvotesystem (eller en global CO2-afgift) kunne overflødiggøre en CBA, men der er ikke meget, der tyder på, at det vil ske inden for en overskuelig fremtid.

## De omfattede brancher skal flugte med de lækageudsatte brancher i EU's kvotesystem

For at CBA'en kan argumenteres at have et klart miljøformål, er det vigtigt, at den *kun omfatter brancher, der er i høj risiko for CO2-lækage*. Dvs. brancher, der er både relativt CO2-intensive og udsat

<sup>4</sup> Der kan ligeledes være relevant at tage højde for antidumping-foreanstaltninger, der er pålagt af EU som følge af, at importpriser ligger under markedsvilkår pga. energiinputtet i produktionen kommer fra billige, statssubsidierede energikilder med højt CO2-indhold.

for konkurrence fra ikke-EU-virksomheder.

EU's kvotesystem definerer sådanne brancher på detaljeret niveau. De højt lækageudsatte brancher er dem, der modtager op til 100 pct. af deres kvoter gratis (hvis de er blandt de 10 pct. bedste i deres branche), jf. boks 1. Det er hovedsageligt brancher, der fremstiller råvarer som fx aluminium og cement (EU, 2019).

EU's CBA bør derfor maksimalt omfatte disse lækageudsatte brancher. For at støtte efterspørgslen efter vedvarende energi bør produktion af elektricitet dog også være omfattet, selvom energiproduktion ikke tildeles gratiskvoter i EU's kvotesystem.

Det kan overvejes, om listen skal indsnævres, hvis det fx vurderes at være for administrativt krævende at vurdere CO<sub>2</sub>-udledningen for visse brancher uden for EU, ellers hvis enkelte brancher rammer mindst udviklede lande uforholdsmæssigt hårdt. Vores analyser herunder viser dog, at sidstnævnte risiko er relativt begrænset. Det kan også overvejes at udelade enkelte brancher, hvis der er stor og omfattende risiko for, at EU-virksomheder, der er længere nede i værdikæden og afhængig af input fra disse brancher, mister konkurrenceevne på det europæiske marked. Vores analyser herunder viser dog, at også denne risiko er relativt begrænset.

En eventuel udvidelse af de omfattede brancher skal ske parallelt med at flere brancher omfattes af EU's kvotesystem.

## Provenuallokering og afvigelser for mindst udviklede lande

*Provenuet fra CBA'en bør så vidt muligt allokeres til klimatiltag* – i og uden for EU – for at reducere risikoen for, at det bliver set som et protektionistisk tiltag med det formål at styrke EU's virksomheder. Kombineret med den direkte kobling til EU's kvotesystem bør det også minimere risikoen for, at EU-lande kan bruge CBA'en til at beskytte bestemte brancher af protektionistiske hensyn frem for klimahensyn.

En mulighed er at henlægge provenuet i en fond, der skal arbejde for klimatiltag globalt, evt. med en mere end ligelig del af provenuet allokeret til klimatiltag i mindst udviklede lande. Dette kan kombineres med en mere lempelig CBA-ordning for mindst udviklede lande, hvor importører kun pålægges af købe fx halvdelen af den normale CO<sub>2</sub>-kvotemængde eller helt friholdes fra at købe kvoter, hvis de importerer fra mindst udviklede lande. Beslutningen om hvilke lande, der skal opnå disse lempeligere vilkår, skal foretages på mest muligt objektive kriterier. Fx er det vigtigt, at et land som Kina *ikke* opnår lempeligere vilkår, på trods af at de selv definerer sig som udviklingsland. Listen over mindst udviklede lande bør derfor følge WTO's og FN's liste over disse lande.<sup>5</sup>

Som led i EU's ekstraordinære genopretningsplan sfa. Coronakrisen lægges der op til, at en fremtidig EU CBA skal være med til finansiere tilbagebetalingen af de lån, der optages i forbindelse med genopretningen (Det Europæiske Råd, 2020). Det bør kun være en begrænset del af provenuet fra CBA'en, der allokeres hertil, for at sikre argumentet om, at CBA'en er af miljøhensyn og ikke for at styrke EU's økonomier.

---

<sup>5</sup> [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org7\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org7_e.htm)

---

## HVAD SKER DER I ANDRE LANDE/REGIONER?

---

Selvom ovenstående principper for en EU CBA følges for at sikre overholdelsen af WTO-reglerne, kan det ikke udelukkes, at EU's handelspartnere alligevel vil svare igen med handelsrestriktioner. Både Rusland og Kina har på forhånd advaret imod EU's overvejelser om en CBA og henvist til risikoen for protektionisme i klimahensynets navn og hævdede, at CBA'en vil være WTO-stridig ((Euroactive, 2020) og (Reuters, 2019)).

USA har under Donald Trump trukket sig fra Parisaftalen (US Department of State, 2019) og med den nuværende administration har de bevist, at de ikke er blege for at føre handelskrig uanset WTO-regler. Derfor kan det heller ikke afvises, at USA vil reagere negativt på en EU CBA – særligt hvis Trump vinder det forestående præsidentvalg.

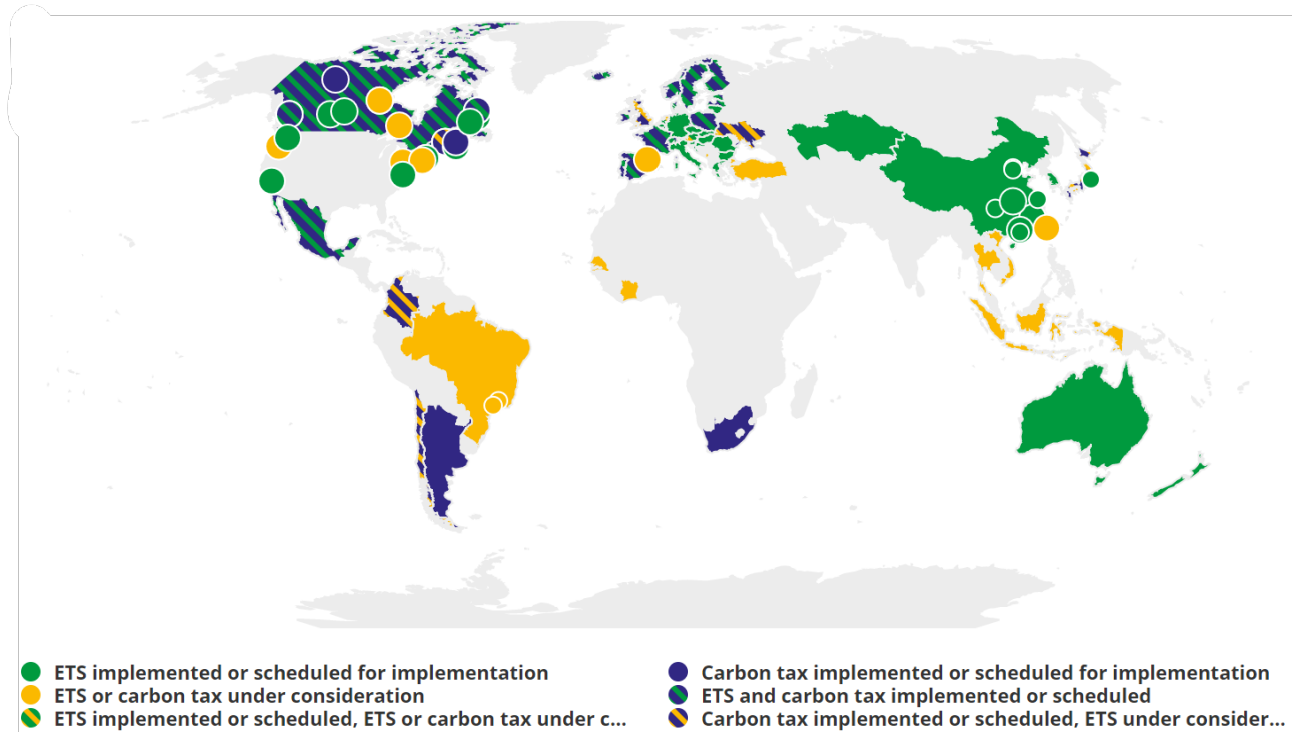
Omvendt har demokraternes præsidentkandidat, Joe Biden, ytret tanker om at indføre en CBA i USA (joebiden.com). I det tilfælde er det mere sandsynligt, at USA vil se positivt på en EU CBA, og der opstår endda en mulighed for at udforme CBA'en i et samarbejde mellem EU og USA. I sidste ende kan det betyde, at EU's og USA's systemer kan linkes sammen, ligesom EU's og Schweiz' systemer.

### **Mange lande har eller overvejer kvoter og afgifter**

EU står ikke alene ift. at indføre CO<sub>2</sub>-afgifter eller kvotesystemer. Flere lande og regioner har enten implementeret CO<sub>2</sub>-kvoter eller afgifter, eller overvejer at gøre det, jf. figur 4. Fx besluttede Kina i 2017 at implementere et landsdækkende kvotesystem, der er planlagt at træde i kraft i år (International Energy Agency, 2020).

En optimal løsning ville selvfølgelig være, at der blev indført en global, ensartet CO<sub>2</sub>-afgift, da det ville eliminere lækagerisikoen. Det har dog meget lange udsigter, hvorfor der kan være fornuft i, at EU indfører en CBA parallelt med kvotesystemet, forudsat at det kan indføres under de ovennævnte hensyn. Men det er også vigtigt, at EU i videst muligt omfang samarbejder med handelspartnere rundt om i verden for at gøre systemerne så ensrettede og/eller kompatible så muligt.

FIGUR 4: KVOTER ELLER AFGIFTER ER IMPLEMENTERET ELLER OVERVEJES RUNDT OM I VERDEN



Kilde: Verdensbanken (<https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/>)

Note: ETS (Emissions Trading System) angiver CO2-kvotestystemer à la EU's kvotestystem.

---

## DE ØKONOMISKE EFFEKTER AF EN EU CBA

---

Hvor stor betydning kan det have for virksomhederne i Danmark og resten af EU, hvis CBA'en implementeres, som vi skitserer ovenfor? Det opridses vi herunder.

Det er vanskeligt at opgøre omfanget af den økonomiske aktivitet, der vil blive påvirket af en CBA. Det skyldes bl.a., at CBA'en indføres for bestemte brancher, mens data for handlen inden for meget detaljerede brancher ikke er let tilgængelig. Vi kommer derfor ikke helt i mål med at vurdere de fulde økonomiske konsekvenser i denne omgang – der skal mere analyse til.

Vi vurderer konsekvenserne gennem fire spor:

- Først opgør vi omfanget af udenrigshandlen i Danmark og EU med varer, der svarer til de lækageudsatte brancher.<sup>6</sup>
- Dernæst ser vi på eksporten fra virksomheder i de lækageudsatte brancher ud fra Danmarks Statistiks registerdata.
- Ud fra en simpel analyse af udvalgte branchers CO<sub>2</sub>-udledning og omsætning illustrer vi efterfølgende effekterne på danske virksomheders konkurrenceevne af en stigende kvotepris, hvilket i samme ombæring illustrerer værdien af en CBA's evne til at udligne denne konkurrenceevneeffekt.
- Til sidst ser vi på, hvor meget virksomheder længere nede i værdikæden kan blive påvirket af, at deres CBA-belagte input fra ikke-EU-virksomheder bliver dyrere som følge af CBA'en.

### Omfattende handel med lækageudsatte varer i EU

Vi ser først på den europæiske handel med varer, der svarer til de lækageudsatte brancher i EU's kvotesystem. En sådan opgørelse viser ikke præcist, hvor meget de lækageudsatte brancher im- og eksporterer. Det skyldes, at handlen med varer fx kan foretages af et engrosfirma (som ikke er omfattet af kvotesystemet), hvorfor varehandlen kan overvurdere de lækageudsatte branchers im- og eksport. Ikke desto mindre viser det, hvor meget handlen med disse varer fylder i økonomien.

Importen af lækageudsatte varer udgør 23 pct. af EU's samlede vareimport, mens eksporten kun udgør 17,3 pct. af den samlede vareeksport, jf. figur 5. I Danmark udgør importen af lækageudsatte varer 17,6 pct. af den samlede vareimport, og eksporten udgør 11,6 pct. af den samlede vareeksport. Handlen med lækageudsatte varer fylder med andre ord mindre i dansk udenrigshandel med varer end i de fleste EU-lande.

En CBA kan kun udligne konkurrencen på det europæiske marked, så det er interessant, hvor meget af varehandlen der foregår inden for eller uden for EU. Ser vi på EU som helhed, importerer EU-landene lækageudsatte varer stort set ligeligt fra andre EU-lande og lande uden for EU, jf. figur 5. I Danmark kommer lidt mere end halvdelen af importen fra andre EU-lande. Eksporten er på EU-plan

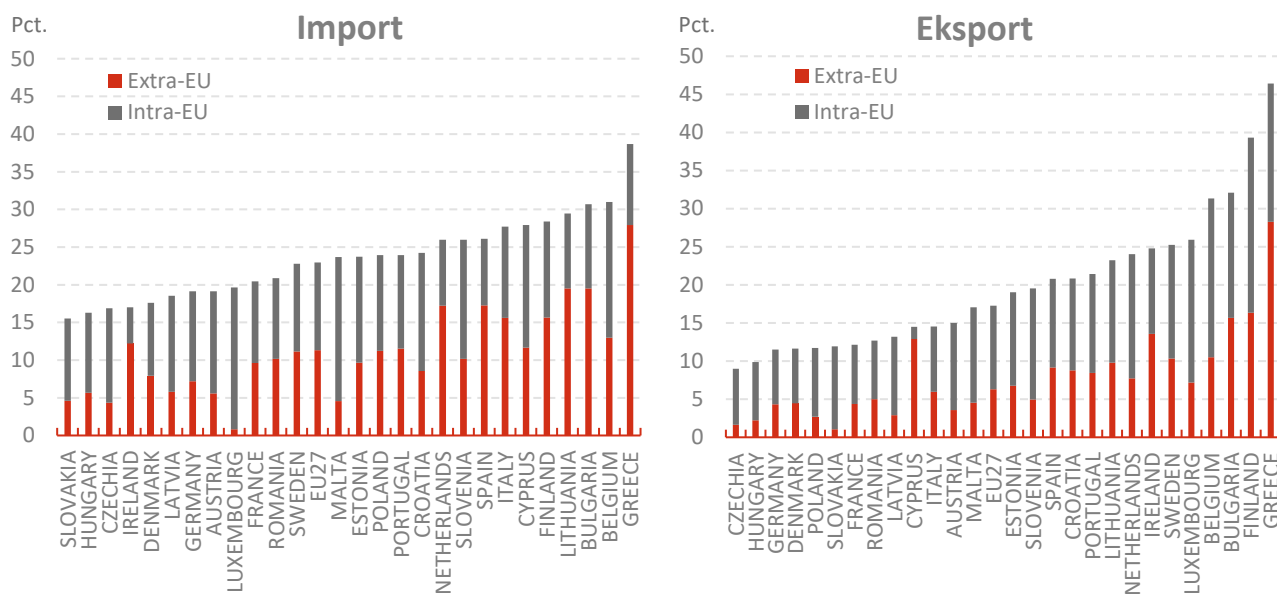
---

<sup>6</sup> Vi opgør de lækageudsatte varer og brancher ud fra (EU, 2019). Dog har det ikke været muligt at opgøre specifikke data for de få brancher, der defineres ud fra "Prodcom-koder" i stedet for NACE-koder. Det er dog kun en lille del af brancherne og vurderes ikke at have væsentlig betydning.

derimod mere koncentreret inden for EU, da næsten dobbelt så meget af eksporten af lækagevarer går til andre EU-lande end til lande uden for EU. I Danmark er eksporten til andre EU-lande 65 pct. højere end eksporten til lande uden for EU.

Det betyder, at konkurrenceudfordringerne på EU-markedet som følge af højere CO<sub>2</sub>-udgifter for EU-virksomheder alt andet lige er større end konkurrenceudfordringerne på markederne uden for EU. Det er positivt, da en EU CBA som udgangspunkt ikke kan rette op på konkurrenceudfordringerne uden for EU.

**FIGUR 5: HANDEL MED LÆKAGEUDSATTE VARER IFT. SAMLET VAREIM- OG -EKSPORT, 2019**



Kilde: Eurostat (EU trade since 1988 by CPA 2.1), commission delegated decision (EU) 2019/708 og egne beregninger

Note: Vi inkluderer handel med elektricitet, selvom det ikke er på EU's liste over lækageudsatte brancher i kvotesystemet.

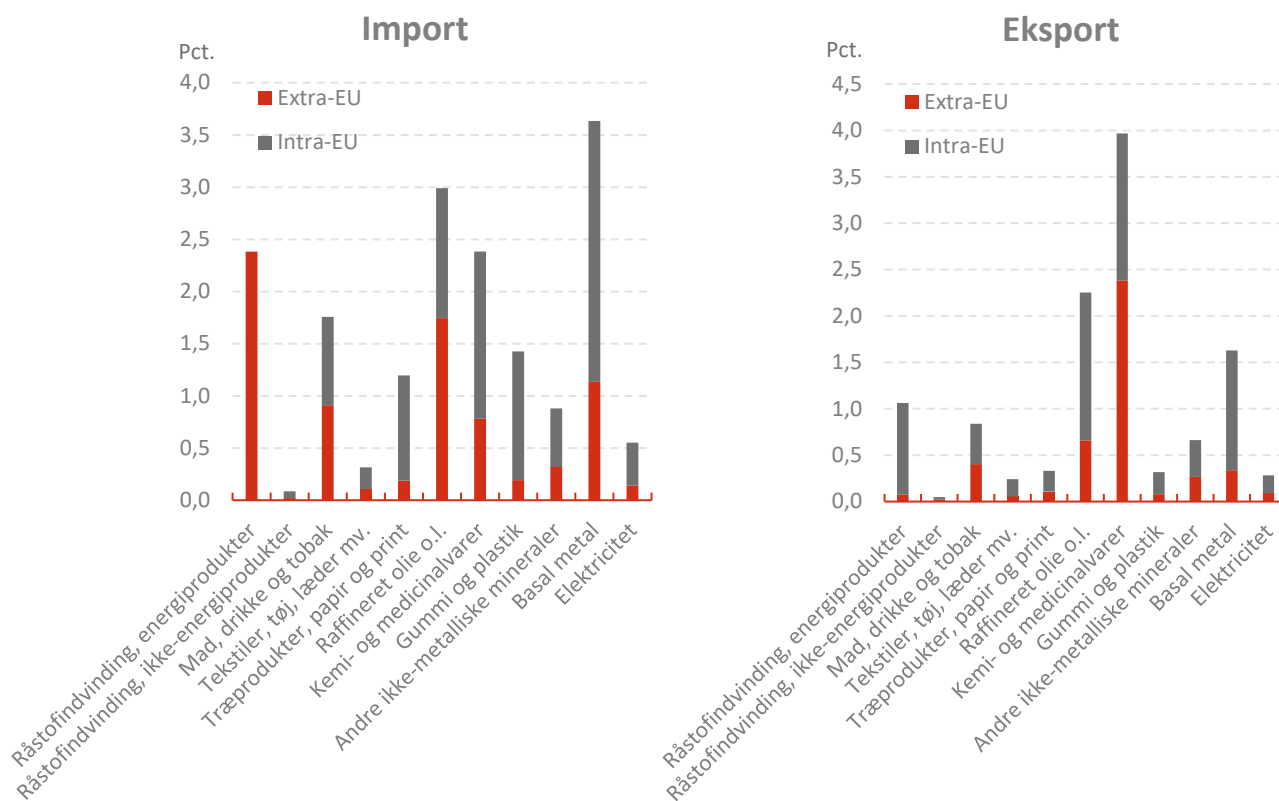
## I Danmark importerer vi mest brændsler fra lande uden for EU

Vi ser nu nærmere på, hvilke lækageudsatte produkter Danmark særligt importerer og eksporterer med fokus på lande uden for EU. Når det kommer til importen, er det især brændsler som kul, rå- og raffineret olie samt gas, vi importerer fra lande uden for EU, jf. figur 6. Den type produkter står for 4,1 procentpoint ud af de samlede 7,9 pct., som lækageudsatte varer fylder i den samlede danske vareimport fra lande uden for EU.

Brændsler står omvendt for en relativ lille del af eksporten til ikke-EU-lande, hvor det i stedet er kemi- og medicinalprodukter, der eksporteres. Når en CBA ikke kan indføres på eksporten ud af EU, er det positivt, at det især er disse produkter, vi eksporterer. Produkterne kan nemlig forventes at være relativt lidt priselastiske, så en højere CO<sub>2</sub>-pris påvirker ikke den samlede pris for disse varer – og dermed konkurrenceevnen – i samme grad som for mere priselastiske produkter, som brændsler må forventes at være.



**FIGUR 6: DANSK HANDEL MED LÆKAGEUDSATTE VARER IFT. SAMLET VAREIM- OG -EKSPORT, 2019**



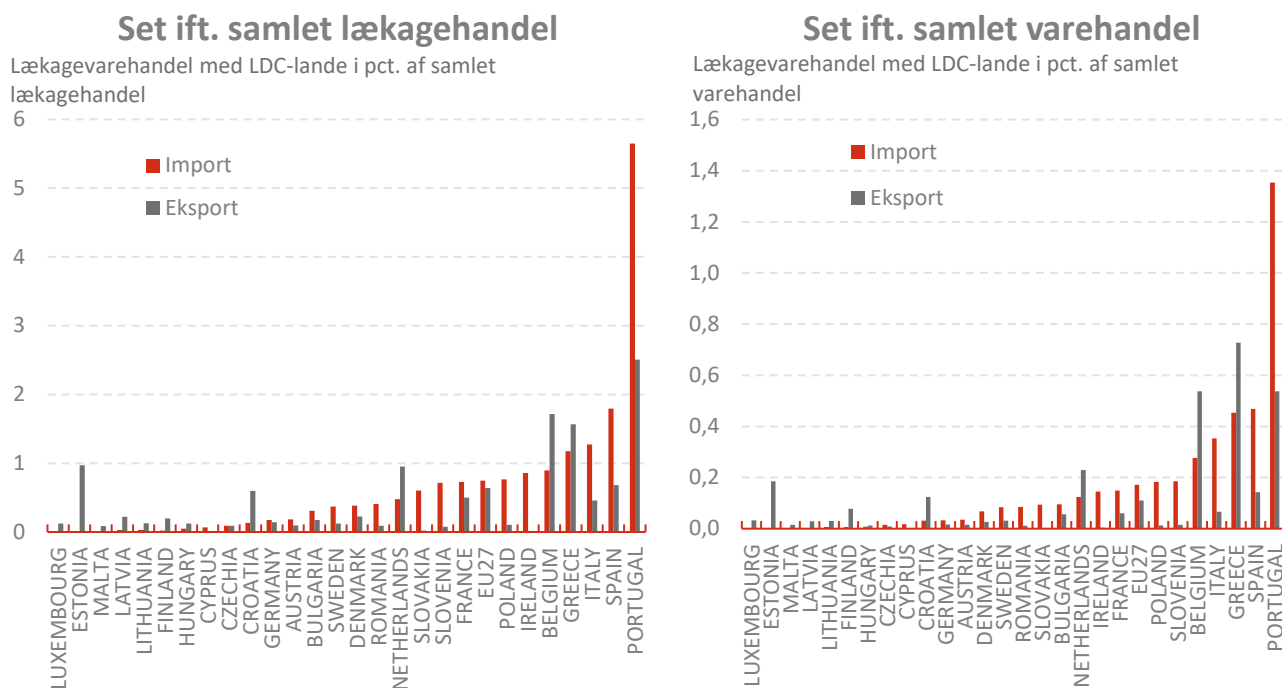
Kilde: Eurostat (EU trade since 1988 by CPA 2.1), commission delegated decision (EU) 2019/708 og egne beregninger  
 Note: Vi inkluderer handel med elektricitet, selvom det ikke er på EU's liste over lækageudsatte brancher i kvotesystemet.

### Handel med de mindst udviklede lande fylder relativt lidt

En central udfordring ved en EU CBA er hvordan, de mindst udviklede lande (*least developed countries*, LDC) behandles, for at undgå at de stilles unødigt dårligt i konkurrencen. En mulighed er at friholde disse lande fra at være omfattet af CBA'en, jf. vores principper oven for, men det kan gøre CBA'en ineffektiv, hvis meget af handlen foregår med LDC'erne.

Når vi ser på handlen med lækageudsatte varer mellem EU og LDC-lande (som defineret af FN), ser det dog ikke ud til at være et stort problem. Ift. EU's samlede handel med lækagevarer fylder LDC-landene mindre end en pct., jf. figur 7. I Danmark importerer vi 0,4 pct. af vores lækageimport fra LDC-lande og eksporterer 0,2 pct. til disse lande. Portugal er klart det land i EU, hvor LDC-landene fylder mest i handlen med lækagevarer, og selv her fylder de mindre end 6 pct. i importen og 2,5 pct. i eksporten. Set ud fra opgørelsen af varehandlen tyder det altså ikke på, at lempeligere vilkår for LDC-landene vil sænke effektiviteten af en EU CBA i væsentlig grad.

**FIGUR 7: BEGRÆNSET HANDEL MED LÆKAGEUDSATTE MED LDC-LANDE**



Kilde: Eurostat, commission delegated decision (EU) 2019/708 og egne beregninger

### Danske lækageudsatte virksomheder eksporterede for 52 mia. kr. i 2017

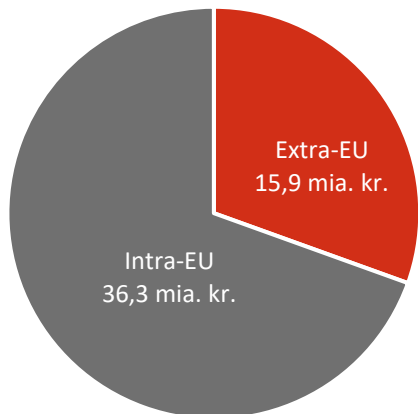
Det er muligt at opgøre vareeksporten fra de danske virksomheder, der indgår i EU's definition af lækageudsatte brancher, ud fra Danmarks Statistiks registre. Det har vi gjort i figur 8.

I 2017 eksporterede lækageudsatte brancher for 52 mia. kr., hvoraf de 16 mia. kr. gik til lande uden for EU og de 36 gik til andre EU-lande, jf. figur 8. Eksporten til EU-lande er det mest interessante ift. effekten af en CBA, da det netop er konkurrencen inden for EU, der kan gøres mere lige ved en CBA over for ikke-EU-virksomheder.

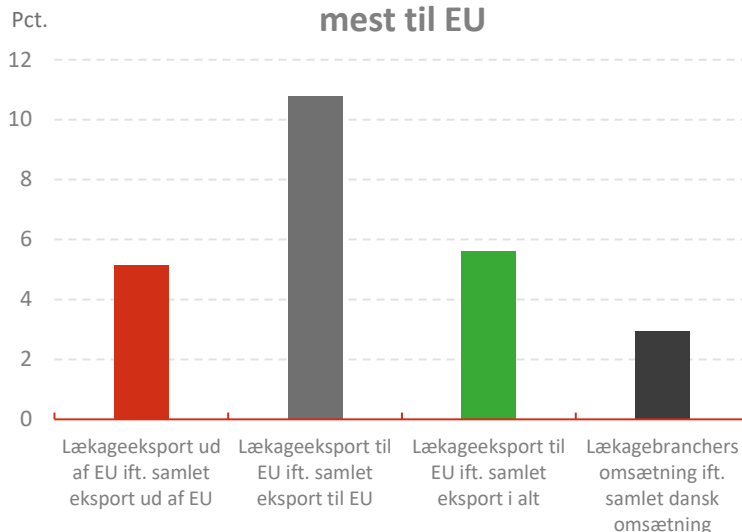
De lækageudsatte branchers vareeksport til EU udgør knap 11 pct. af den samlede danske vareeksport til EU og godt 5,5 pct. af Danmarks totale vareeksport, jf. figur 8.

**FIGUR 8: DANSKE LÆKAGEUDSATTE BRANCHER EKSPORTEREDE FOR 52 MIA. KR. VARER I 2017**

**Lækageudsatte brancher eksporterede varer for 52 mia. kr. i 2017**



**Lækageudsatte brancher eksporterer mest til EU**



Kilde: Danmarks Statistiks registerdata, commission delegated decision (EU) 2019/708 og egne beregninger. Data for 2017.

### Hvad en CBA kan betyde for danske virksomheders konkurrenceevne

Vi laver nu en simpel vurdering af, hvad en CBA kan betyde for danske virksomheders konkurrenceevne ved at sammenholde de potentielle udgifter til CO<sub>2</sub>-kvotekøb med virksomhedernes omsætning. Det antages derfor implicit, at øgede CO<sub>2</sub>-udgifter fører direkte til højere priser på virksomhedernes salg og dermed eksporten. Det er konkurrenceevneeffekten af disse prisstigninger, der skal neutraliseres af CBA'en.

Effekten af en CBA afhænger af kvoteprisen i EU's kvotesystem. Jo højere kvoteprisen er, jo mere påvirkes virksomhedernes konkurrenceevne og dermed risikoen for CO<sub>2</sub>-lækage. En CBA kan derfor være et effektivt middel mod lækage, hvis kvoteprisen er høj. Med en lav kvotepris er lækagerisikoen omvendt lav, og dermed er en CBA mindre vigtig.

Aktuelt er kvoteprisen på ca. 25€. Prisen forventes dog at stige, både fordi antallet af kvoter falder over tid (og fremover med en hurtigere hastighed end hidtil), og fordi EU's øgede klimaambitioner nødvendiggør en revision af kvotesystemet, så prisen kommer endnu højere op.

Vi opgør derfor de enkelte branchers udgifter til CO<sub>2</sub>-kvotekøb ud fra branchernes CO<sub>2</sub>-udledning i 2017 og tre forskellige kvotepriser. Først den aktuelle kvotepris på ca. 25€ (ca. 185 kr.), dernæst en kvotepris på 50€ og endelig en pris på 75€.

Vi opgør regningen ud fra tre muligheder for tildeling af gratiskvoter. For det første en situation, hvor gratiskvoterne afskaffes (hvilket kan være konsekvensen af en CBA, hvis kommissionen ser CBA'en som en erstatning for andre lækagereducerende tiltag). Dernæst en situation hvor brancherne får dækket 50 pct. af deres kvotebehov ved tildelinger og endelig 85 pct. tildelinger.

Udgifterne er størst i betonindustrien. Det er ikke overraskende, da den bl.a. indeholder Danmarks største enkeltudleder, Aalborg Portland. Med den aktuelle kvotepris er udgiften mellem 0,3 og 2,3 pct. af omsætningen, alt efter hvor mange gratiskvoter branchen tildeles, jf. figur 9. Den næstmest berørte

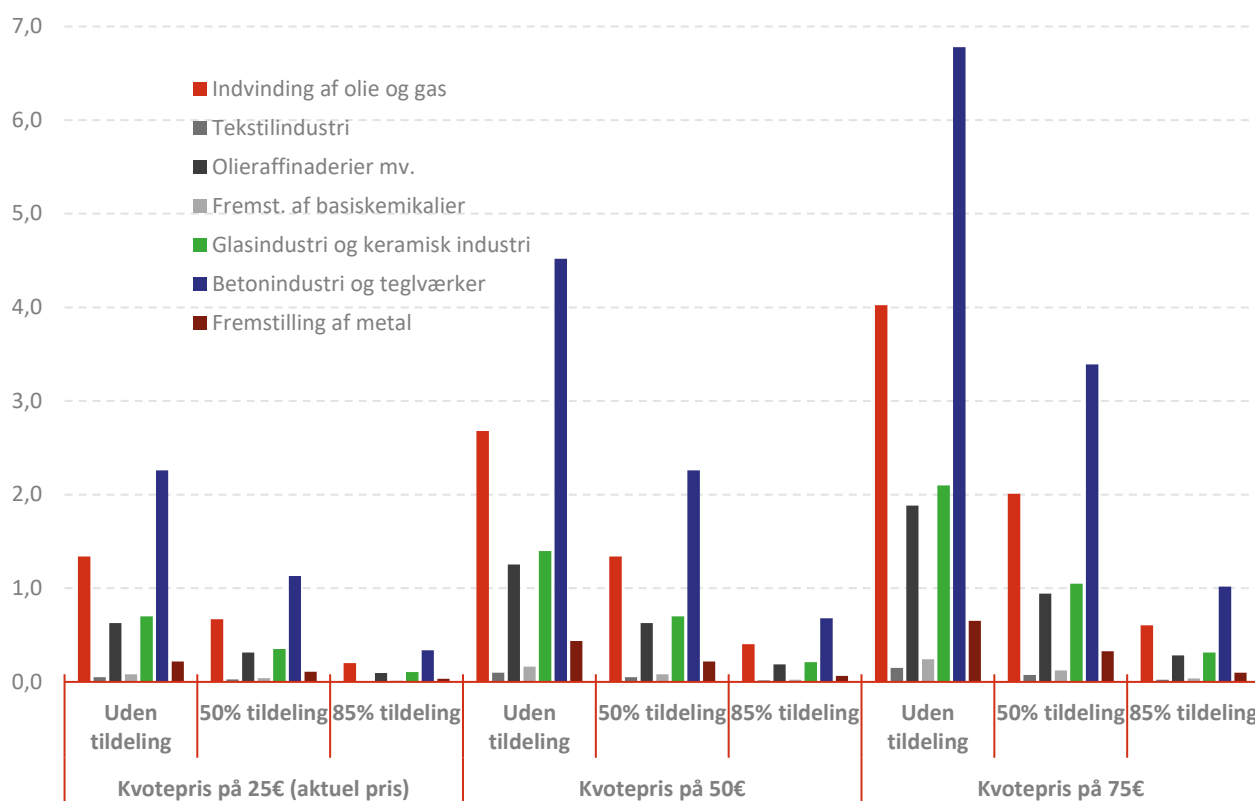
branche er olie- og gasindvinding, hvor kvotekøbet svarer til mellem 0,2 og 1,3 pct. af omsætningen. Øges kvoteprisen til det dobbelte eller tredobbelte stiger udgifterne proportionalt, så de for betonindustrien øges til hhv. 0,7 og 4,5 pct. ved en kvotepris på 50€ og 1 og 6,8 pct. ved en kvotepris på 75€.

Konkurrenceudfordringerne af højere kvotepriser er således størst for beton- og teglindustrien, olie- og gasindvindingen og olieraffinaderierne. Det er særligt her, at en CBA kan være relevant. Også glas- og keramisk industri kan blive påvirket, men med en samlet omsætning i 2017 på 2,4 mia. kr. er det en relativt lille branche.

Udgifternes andel af omsætningen er ikke et udtryk for effekten på virksomhedernes overskud. Men med en gennemsnitlig overskudsgrad på 10 pct. af omsætningen kan en relativt beskedne prisstigning på fx 4 pct. betyde en noget større effekt på overskuddet.

**FIGUR 9: UDGIFTERNE TIL CO2-KVOTEKØB I FORHOLD TIL OMSÆTNINGEN I LÆKAGEUDSATTE BRANCHER**

Kvotoudgifter i pct. af omsætning i 2017



Kilde: Danmarks Statistik tabel DRIVHUS og GF2, commission delegated decision (EU) 2019/708 og egne beregninger.

Note: Vi opgør kun udgifterne for de brancher, hvor det er muligt at isolere lækageudsatte brancher godt nok til, at tallene for omsætning og CO<sub>2</sub>-udledning er tilstrækkeligt præcise ift. de lækageudsatte brancher. Omsætningen for olieraffinaderier er estimeret ud fra oplysninger om branchens produktion i nationalregnskabet.

## **CBA-belagte varer fylder relativt lidt i andre branchers produktionsinput**

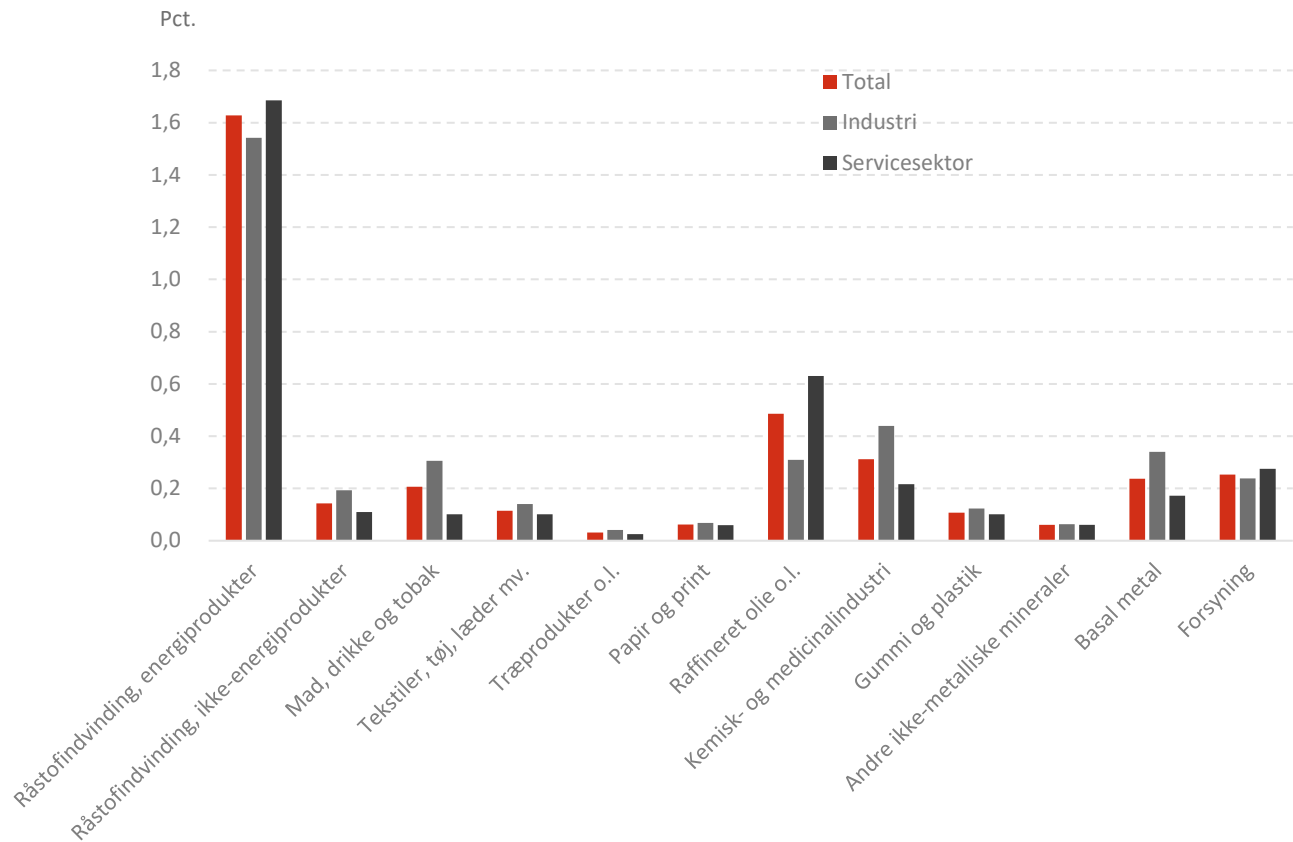
En central udfordring ved en CBA er, at den indfører en forvridning af markedet for produkter, der har et højt indhold af de CBA-belagte produkter, uden selv at være CBA-belagt. Et simpelt eksempel er, at stål kan være pålagt en CBA, mens søm ikke er det. EU-importører af CBA-belagt produktionsinput står dermed dårligere stillet på ikke-EU-markederne, da de konkurrerer med virksomheder uden for EU, der kan købe produktionsinputtet billigere og dermed sælge sine produkter billigere. Fylder CBA-belagt input fra ikke-EU-lande meget i økonomien, risikerer vi, at en CBA reducerer EU-virksomhedernes konkurrenceevne for meget set i forhold til CBA'ens evne til at reducere CO<sub>2</sub>-lækage i brancher, der er omfattet af den.

Med data fra OECD er det muligt at opgøre det produktionsinput i den danske eksport, der kommer fra lande uden for EU og fra brancher, der potentielt vil være omfattet af en CBA. Opgørelsen kan dog ikke udskille de præcise brancher, og omfatter derfor flere brancher, end der reelt vil være omfattet af en CBA. Opgørelsen overvurderer med andre ord omfanget, og for nogle brancher er det ssv. relativt meget. Fx er det inden for mad, drikke og tobak kun nogle helt specifikke brancher, der defineres som lækageudsatte, men vi har kun mulighed for at opgøre produktionsinputtet på relativt aggregeret niveau. Der kan samtidig være enkeltbrancher, der er mere afhængige af produktionsinputtet, end tallene her giver udtryk for.

Ser vi på det samlede input fra lækagebrancher fra ikke-EU-lande fyldte det i 2015 op mod 33 mia. kr., svarende til 3,4 pct. af det input, der indgår i produktionen af varer og tjenester i dansk eksport. Importen af energiråstoffer som kul, rå- og raffineret olie og gas fylder mere end halvdelen af denne import, jf. figur 10. Det er varer, der må forventes at fylde mindre og mindre over tid i takt med, at danske virksomheder og husholdninger skifter fra fossile brændsler til mere vedvarende energikilder. Derudover fylder de resterende brancher relativt lidt i inputtet til den samlede eksport. Set i forhold til de potentielle stigninger i kvoteudgifterne fra figur 9, vil tilsvarende stigninger på op mod 7 pct. af importprisen (svarende til de 7 pct. ift. omsætningen) ikke betyde voldsomt meget for importinputtet i de brancher, der bruger lækageudsatte varer som input.

Det tyder altså på, at risikoen for, at en CBA vil skade konkurrenceevnen for virksomheder, der er afhængige af CBA-belagt input, er relativt lille – særligt når det handler om input ud over energiinput.

**FIGUR 10: PRODUKTIONSINPUT TIL DANSK EKSPORT FRA LÆKAGEBRANCHER FRA LANDE UDEN FOR EU28 IFT. SAMLET PRODUKTIONSINPUT I EKSPORTEN**



Kilde: OECD's TiVA-database, commission delegated decision (EU) 2019/708 og egne beregninger. Data for 2015.

Note: I denne opgørelse er det ikke muligt præcist at udskille de brancher, der defineres som lækageudsatte i EU's kvotesystem. Opgørelsen omfatter derfor flere brancher, end der reelt vil være omfattet af en CBA, der lægger sig op ad denne branchedefinition, og overvurderer dermed omfanget. I disse data er Storbritannien stadig en del af EU.

---

## LITTERATUR

---

- BusinessEurope. (2020, juni). What trade can do for climate. Retrieved from [https://www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position\\_papers/rex/2020-06-22\\_what\\_can\\_trade\\_can\\_do\\_for\\_climate\\_0.pdf](https://www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/rex/2020-06-22_what_can_trade_can_do_for_climate_0.pdf)
- Cosbey, A., Droege, S., Fischer, C., & Munnings, C. (2019). Developing Guidance for Implementing Border Carbon Adjustments: Lessons, Cautions, and Research Needs from the Literature. *Review of Environmental Economics and Policy, Volume 13*(Issue 1), 3-22.
- Det Europæiske Råd. (2020, Juli 21). Konklusioner fra mødet i Det Europæiske Råd (artikel 50), 20.10.2017. *EU CO 10/20*. Retrieved from <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>
- EU. (2019, februar 15). COMMISSION DELEGATED DECISION (EU) 2019/708. *Official Journal of the European Union*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019D0708&from=EN>
- EU-kommissionen. (2015). *EU ETS Handbook*. Retrieved from [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/ets\\_handbook\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/ets_handbook_en.pdf)
- EU-Kommissionen. (2019). *The European Green Deal*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640>
- EU-Kommissionen. (n.d.). *2030 climate & energy framework*. Retrieved from [https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en)
- EU-kommissionen. (n.d.). *EU Emissions Trading System (EU ETS)*. Retrieved from [https://ec.europa.eu/clima/policies/ets\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en)
- Euroactive. (2020, 27 juli). Moscow cries foul over EU's planned carbon border tax. Retrieved from <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/moscow-cries-foul-over-eus-planned-carbon-border-tax/>
- ING. (2020, april 14). EU carbon border tax: Unnecessary for now but still a good idea. Retrieved from <https://think.ing.com/articles/eu-carbon-border-tax-unnecessary-for-now-but-still-a-good-idea/>
- International Energy Agency. (2020). *China's Emissions Trading Scheme*. Retrieved from <https://www.iea.org/reports/chinas-emissions-trading-scheme>
- joebiden.com. (n.d.). *joebiden.com*. Retrieved from <https://joebiden.com/climate-plan/>
- Mehling, M. A., van Asselt, H., Das, K., & Droege, S. (2019). Designing border carbon adjustments for enhanced climate action. *American Journal of International Law, 113*(3), 433-481.
- Mehling, M. A., van Asselt, H., Das, K., & Droege, S. (2019, december 10). What a European 'carbon border tax' might look like. *VOX EU*. Retrieved from <https://voxeu.org/article/what-european-carbon-border-tax-might-look>

- Nielsen, S. R. (2020, marts 5). Carbon Border Tax: Klima- eller gummihammer? Tænketanken Europa. Retrieved from <http://thinkeuropa.dk/ressourcer/carbon-border-tax-klima-eller-gummihammer>
- Reuters. (2019, november 27). China says CO2 border tax will damage global climate change fight. Retrieved from <https://uk.reuters.com/article/uk-climate-change-accord-china/china-says-co2-border-tax-will-damage-global-climate-change-fight-idUKKBN1Y105P>
- Sapir, A., & Horn, H. (2020, juni 23). Political Assessment of Possible Reactions of EU Main Trading Partners to EU Border Carbon Measures. Retrieved from <https://www.bruegel.org/2020/06/political-assessment-of-possible-reactions-of-eu-main-trading-partners-to-eu-border-carbon-measures/>
- US Department of State. (2019, november 4). On the U.S. Withdrawal from the Paris Agreement. Retrieved from <https://www.state.gov/on-the-u-s-withdrawal-from-the-paris-agreement/>
- WTO. (n.d.). *Special and differential treatment*. Retrieved from [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/status\\_e/sdt\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/status_e/sdt_e.htm)

KONTAKT  
JENS HJARSBECH  
SENIORØKONOM  
TLF. 26 19 65 25  
[JH@AXCELFUTURE.DK](mailto:JH@AXCELFUTURE.DK)