

**FORES**



# Ett Bretton Woods för klimatfrågan

---

Daniel Engström, Jakob Rutqvist och Martin Ådahl

# 1. Introduktion: Ett Bretton Woods för klimatfrågan<sup>1</sup>

Nuvarande ansträngningar att nå en mellanstatlig överenskommelse som bidrar till att minska klimatförändringarna har konsekvent misslyckats. För att lösa problemet med klimatförändring krävs det nya starka internationella institutioner

Här presenteras fyra grundteser:

**1. Starka institutioner.** När man står inför en ekonomiskt grundläggande fråga, såsom pris på koldioxid för att förhindra klimatförändringar, är det viktigare att bygga starka och effektiva internationella policyinstitutioner än det är att nå ett specifikt avtal vid ett specifikt tillfälle. Starka institutioner, särskilt rustade för att lösa klimatproblemet har en mycket större möjlighet att driva processen framåt och underbygga denna med rationella argument, än permanenta diplomatiska förhandlingar. År 1944 i Bretton Woods lades grunden för den internationella finansiella och ekonomiska samverkan, genom skapandet av IMF, Världsbanken och GATT/WTO. Trots alla sina brister bidrog Bretton Woods-institutionerna till att förstärka och återuppbygga det internationella ekonomiska systemet, och blev en bestående kunskapsbas gällande finansiella och ekonomiska frågor.

**2. Ett grundläggande avtal mellan stora utsläppare och en växelkursmekanism som en öppen länk till utomstående.** De 13 största utsläpparna av växthusgaser (som utgör över tre fjärdedelar av de totala utsläppen) bör forma ett fristående forum avsett endast för att lösa klimatfrågan. Skälet att enbart involvera 13 länder är att undvika den bromskloss som samordningen av nära 200 nationer innebär. Forumet för stora utsläppare bör sträva efter att nå ett grundläggande avtal om att sätta ett tak för utsläppen, i linje med rättvisa principer för ansvarsfördelning. För att motivera utomstående att gradvis ansluta sig bör det samtidigt finnas en möjlighet att länka utomstående utsläppsmarknader till avtalet, på basis av en växelkurs som gör det lönsamt för utomstående att sänka taken för sina utsläpp.

**3. Sanktioner riktade mot fripassagerare.** Utan sanktioner mot de som bryter mot de överenskomna reglerna blir inte dessa institutioner trovärdiga, och utan sanktioner mot de som vägrar att ansluta sig till avtalet, finns risk för fripassagerare. Handelssanktioner är i princip det enda kraftfulla internationella

---

<sup>1</sup> Denna text är en sammanfattning på svenska av boken "Bretton Woods for the Climate" av samma författare.

verktyg vi har för sanktioner, eftersom de berör nyttan av att vara del av världssamfundet. Men det är också ett riskfullt instrument då det kan missbrukas och leda till handelskrig. Oavsett hur koldioxidtullar utformas bör de endast vara en sista utväg och fullt ut överrensstämma med WTO-reglerna.

**4. Funktionalitet och tydlighet.** Många förslag till ett perfekt globalt avtal gällande klimatförändringar syftar till att nå perfektion genom att ta alla relevanta parametrar med i beräkningen. Dessvärre blir resultatet ofta att modellerna blir så komplexa att policymakers och det politiska systemet inte fullt ut förstår dem. Vi gör i studien en litteraturgenomgång av teori och policy gällande ämnet, men vi önskar ändå offra perfektion till förmån för funktionalitet och tydlighet.

Vårt förslag är alltså att bilda globala klimatinstitutioner baserade på ett grundläggande avtal inom Forumet för stora utsläppare (i fortsättningen MEF). Institutionerna ska hantera länkning mellan utsläppsmarknader, samla och fördela stöd för projekt för att minska utsläpp och anpassningsprojekt i utvecklingsländer, samt sanktioner mot fripassagerare i enlighet med WTO:s riktlinjer.

## 2. Anledningar till misslyckandet i Köpenhamn: Svaga institutioner

Det är nu allmänt accepterat att klimatmötet i Köpenhamn i december 2009 var ett misslyckande. År av intensiva förhandlingar resulterade i ett tre sidor långt Copenhagen Accord innefattande blygsamma åtagande med svag rättslig status och implementeringsverktyg. En betydande del av förhandlingarna fastnade i semantiska diskussioner och kohandel om klimatbistånd.

En populär förklaring till detta är bristen på politisk vilja. Världens ledare, och deras respektive politiska system, i synnerhet i USA och Kina, hade nästan ingen flexibilitet och kunde därför inte nå en överenskommelse.

Även om detta bevisligen är en del av problemet utforskar vi här en ytterligare förklaring; att även om den politiska viljan varit närvarande är dagens institutioner otillräckliga för sin uppgift.

Förhandlingsprocessen inom UNFCCC är utformad enligt formatet för FN:s förhandlingar om miljövard och inte för globala ekonomiska avtal. Över 190 aktörer representerade av diplomater ska nå enhällighet. De flesta utvecklingsländer är då dessutom samlade inom G77, en exceptionellt heterogen förhandlingsmaskin (med en spännvidd från Rwanda till Singapore) skapad för att vinna majoritet i helt andra frågor i FN:s Generalförsamling.

Särskilt problematiskt är att det befintliga Kyotoprotokollet inte tillåter någon form av sanktioner mot den som bryter mot åtaganden, utan att parten i fråga först ger sitt medgivande till sanktioneringen – med andra ord finns i praktiken inga sanktioner.

Överhuvudtaget är UNFCCC anpassat för att nå Det stora avtalet, vid ett tillfälle.

De permanenta internationella institutionerna bakom förhandlingarna framstår vid en internationell jämförelse som svaga. UNFCCC:s sekretariat består av en avdelning med 300 administrativa personer avdelade att bistå förhandlingarna, jämfört med exempelvis den mycket specialiserade personalen bestående av 2 400 som jobbar för IMF, 10 000 för Världsbanken och 620 för WTO. Forskningsorganet IPCC som bistår UNFCCC med vetenskapliga bevis, är ett nätverk av runt 2 000 oavlönade experter. Här sammanförs stora delar av världens främsta forskare gällande meteorologi, klimatet och dess miljömässiga implikationer, men utav de cirka 2 000 experterna uppskattar vi att det

maximalt är 30 av dessa som är specialister på själva styrmedlen för utsläppsminskning, såsom utsläppsmarknader, koldioxidskatt och internationell rätt. Enkelt uttryckt är IPCC experter på att definiera problemet, men inte på att lösa det. Vidare har IPCC ett avlönat samordningssekretariat bestående av endast 20 personer.

## Behovet av starka institutioner

Inom nationalekonomisk teori och statsvetenskap rörande internationella relationer är starka institutioner betraktade som avgörande för att skapa välstånd och konstruktiv samverkan.

Typiskt för starka institutioner är att de är frivilligt skapade, begränsar deltagarnas valmöjligheter och har trovärdiga upprätthållande mekanismer. De etablerar normer gällande långsiktiga mål, vilket innebär att det också blir svårare att ändra riktning, då denna ändring innebär en ryktesmässig (likväl som finansiell) kostnad, och som även spiller över på andra samverkansområden. Det leder till att incitamenten förändras och riktas till allmännyttiga ändamål. När de får stöd från professionella organisationer samlar de även på sig en kunskapsbank som stödjer de övergripande målen för institutionerna.

Den globala klimatfrågan är ett extremt fall av ett globalt "fångarnas dilemma". Därför är det särskilt svårt, men också extra nödvändigt, att skapa internationella avtal och institutioner. Fångarnas dilemma innebär i denna kontext att alla nationer vinner på minskade utsläppsnivåer, men en nation göra samma vinst även om minskningen till stor del eller helt och hållet var åstadkommen av en annan nation. I frånvaron av ett avtal, kan inte en enstaka nation vara säker på att dennes minskade nivåer inte blir verkningslösa genom ökade utsläpp från något annat land. Detta gör att behovet för ett trovärdigt och hållbart avtal blir av ännu större vikt.

## Ett nytt institutionellt ramverk

Ett nytt institutionellt ramverk, skräddarsytt för de problem de är menade att lösa, skulle kunna bestå av fyra institutioner:

- **Forumet för stora utsläppare (Major Emitters Forum, MEF)** som förenklar förhandlingsprocessen och är den centralt styrande kärnan i de nya institutionerna. MEF ska komma överrens om grundläggande principer för att fördela minskningarna av utsläpp mellan länder.
- **The World Climate Organisation (WCO)** som bevakar utsläppsminskningarna, hanterar länkningarna mellan

utsläppsmarknader och skapar en länk till nationer utanför avtalet genom en växelkursmekanism.

- **The Green Fund** som finansierar anpassning och reduceringsprojekt där finansiella bidragskrav beräknade på basis av förmåga och utsläpp historisk sett.
- **The General Agreement on Carbon Tariffs (GACT)** som utgör ”sista utvägens sanktionsmöjlighet”, handelsrestriktioner, mot de som bryter ingångna avtal och mot fripassagerare som ställer sig utanför, och som är rättsligt kompatibelt med WTO.

### 3. Nytt förhandlingsformat: Major Emitters Forum

För att bryta det nuvarande dödläget inom UNFCCC, bör MEF utgöras av de 12 nationerna plus EU, som tillsammans släpper ut tre fjärdedelar av de totala koldioxidutsläppen. Denna typ av ”minilateralism” som sedan leder till multilateralism är vanligt förekommande inom FN-systemet, där exempelvis säkerhetsrådet blivit tilldelade ansvaret för besluten om tvingande rättsligt bindande resolutioner angående internationell fred och säkerhet. I känsliga frågor, som Irans kärnvapenprogram, bildar de mest berörda nationerna än mindre utbrytargrupper för hantera frågan på ett effektivare sätt och säkerställa att de viktigaste aktörerna är ombord.

I klimatförhandlingar skulle den mer restriktiva MEF gruppen:

- Minska komplexiteten genom mindre antal deltagare
- Minska utrymmet för sabotörer, som kan spela en betydande roll inte på grund av sin vikt, utan genom deras kapacitet och benägenhet att försvåra förhandlingarna genom att använda dem för propaganda och andra syften än klimatfrågor.
- Öka den ryktesmässiga kostnaden för att avvika, då dessa stater blivit valda för att skapa en gemensam nytta, och för att varje enskild stat på så sätt tvingas stå för sina handlingar och inte kan gömma sig bakom andra.
- Öka reciprociteten, genom att gruppen skulle träffas mer frekvent och med mer direkt kontakt. Dessa 13 medlemmarna är världens ledande ekonomier som förlitar sig på varandra i en mängd andra ekonomiska grupper. Förtroende i en rad andra frågor länkas samman till förtroende i klimatfrågan.
- Den viktigaste aspekten av att sammanföra de största utsläpparna är att de ansvariga tvingas agera. Ett avtal mellan de 13 största utsläpparna skulle nästan vara lika betydelsefullt som ett globalt avtal. Ett avtal inom MEF skulle i ett senare skede kunna godkännas inom den bredare gruppen UNFCCC. I händelse av att UNFCCC inte godkänner MEF-avtalet, är detta ändå ett stort steg i riktning mot en trovärdig lösning.
- MEF:s ledning skulle avspegla medlemmarnas respektive ekonomiska tyngd och deras ansvar för utsläppsminskning. Därför argumenterar vi inte för veton eller en-nation-en-röst på traditionellt FN-manér, utan hellre ett kvoteringsystem med viktade röstetal, såsom det tillämpas inom IMF. Kvoterna inom MEF skulle kunna baseras på en blandning av BNP (ekonomisk betydelse), folkmängd (moraliskt anspråk på världens klimatutrymme) och åtagande för utsläppsminskning i relation till 2010 och ”business as usual” scenarion (ansvar för problemet).

MEF:s två viktigaste uppgifter är skapandet av ett grundläggande avtal gällande fördelningen av utsläppsreducering och grundandet av permanenta internationella klimatinstitutioner. MEF skulle stå för beslut om finansieringen för dessa institutioner och även vara det ytterst bestämmande organet gällande sanktioner mot fripassagerare.



## 4. Rationella principer för ett avtal

Om MEF kan besluta om ett avtal för ansvarsfördelning mellan medlemmarna kan detta specificera vem som ska minska sina utsläpp och med hur mycket (såsom det fungerar inom den bredare gruppen UNFCCC idag). Alla behöver inte ansluta sig inledningsvis för att avtalet vara normsättande och styra hur de som inte följer avtalet kan länka utsläppsmarknader till MEF-avtalet, inklusive de länder som är utanför MEF gruppen.

Principen bakom det grundläggande avtalet är att det finns en absolut gräns för hur mycket växthusgaser som atmosfären kan hantera om en global ökning är menad att begränsas till två grader Celsius över förindustriella nivåer. Inom denna begränsning har människor en lika rätt att släppa ut växthusgaser.

Den mest rationella modellen för att fördela ansvaret för minskade utsläpp över tid, efter att ha undersökt olika alternativ, visar sig vara en "bottom-up" eller underifrån-struktur med utgångspunkt i olika nationella program. Varje nation blir tilldelad en "utsläppsbudget" från 2010-2050, baserat på folkmängd. Hur budgeten sedan används kan modifieras genom lån och bankåtgärder, med vissa begränsningar dock, för att undvika att länder blir "koldioxidbankrutt" genom att använda upp sina utsläppsrätter i ett för tidigt skede. Det långsiktiga målet är att konvergera utsläpp per capita till en hållbar nivå (1,4 ton årligen), men modellen för ansvarsfördelning ger utvecklingsländer extra rättigheter i ett tidigt stadium för att mildra den väldigt drastiska minskningar som krävs och i gengäld ge utvecklingsländer möjligheten att skjuta upp minskningen av utsläppsnivåer. Gradvis kommer alla länder att närma sig varandra på vägen mot hållbara utsläppsnivåer.

## 5. Det bästa redskapet: utsläppsmarknader

Växthusgasutsläpp är typiska externaliteter; utsläpparna påtvingar externa kostnader på resten av världen. Det främsta sättet att ändra beteenden så att de skapar gemensam nytta är att stater tvingar utsläpparna att betala för skadorna (polluter pays principle) och på så sätt internaliserar externaliteten. Det sker antingen genom beskattning, som gör det ekonomiskt irrationellt att öka utsläppen över en viss nivå, eller genom att sätta en övre gräns, ett tak, för utsläpp och på så sätt få marknaden att bjuda och handla med utsläppsrätter under den uppsatta gränsen ("cap and trade").

Egentligen är båda metoderna mycket likartade och bör, rätt utförda, leda till samma pris på utsläpp. Här föredras dock utsläppsmarknader. Men givet de starka särintressena i frågan finns det en överhängande risk att skatter sätts för lågt eller att för många undantag ges, vilket leder till att utsläppsmålet överskrids. Med en utsläppsmarknad sätts taket först, och priset blir så högt som är nödvändigt. Marknader är även lättare att samordna globalt än vad skatter är. Slutligen är skatter fortfarande impopulära i många av de länder som har de största utsläppsnivåerna, medan utsläppsmarknaderna "sätter priset själva" utan att politikerna ställs till svars för varje nivåändring. Utsläppsmarknader kan också allokera utsläpp där de är högst värderade (uppbringar det högsta priset) och kan även allokera utsläpp över tid. Detta sagt så kan utsläppsmarknader och skatter kombineras så långt som möjligt för att nå fram till målet.

### En mekanism för att länka utsläppsmarknader

Vid en organiserad internationell kraftansträngning finns det en given vinst i att länka olika handelssystem. På detta sätt skapar man större ekonomisk effektivitet genom att marknaden breddas och utsläppsminskningar allokeras på det sätt som är mest rationellt. En sådan sammanlänkning, enligt uppskattningar av US Congressional Budget Office och OECD, spara upp till två-tredjedelar av kostnaden för utsläppsminskning. Utöver detta skulle en omsättningsskatt kunna läggas på handeln, som i sin tur skulle finansiera klimatinstitutioner och klimatbistånd i t ex en Green Fund.

Sammanlänkningen, även med ett avtal om ansvarsfördelning, är förenat med utmaningar:

- Vissa marknader använder sig av prisgolv och pristak, som upprätthålls genom en strategisk reservpott av utsläppsrätter inom ett prisspann. Om dessa skiljer sig mellan systemen kan en sammanlänkning leda till att det högsta prisgolvet och det lägsta pristaket gäller för alla marknader. Om

reservpotten dessutom är obegränsad, finns det en risk att ett pristak på en marknad i praktiken kör över de satta utsläppstaken.

- Systemet som helhet kommer att påverkas av möjligheter att byta utsläppsrätter för minskning av utsläpp utanför systemet (så kallade offsets) såsom Clean Development Mechanism (CDM) i Kyotoprotokollet. Problemet med offsets är att uppskatta det faktiska värdet, om minskningarna skulle skett ändå. För att inkludera offsets i systemet måste de dras av enligt deras faktiska nivåer av tillskott.

Ett annat problem med att länka utsläppsmarknader är hur man ska hantera länder utanför det grundläggande avtalet. Marknader utanför avtalet får vid länkning ett kontraproduktivt intresse att ha så lite ambitiösa utsläppstak som möjligt. Desto mindre ambitiöst inhemskt tak, desto billigare utsläppsrätter på den lokala marknaden. Om enheter handlades en för en, skulle ett utomstående land motiveras att vara väldigt generös med taket för att kunna exportera många billiga rättigheter i utbyte mot de få dyra i mer ambitiösa länder. De oambitiösa länderna skulle ta emot betydande nettoöverföringar av resurser från ambitiösa länder med låga tak.

Incitamenten för länder utanför avtalet borde definitivt gå åt andra hållet, det vill säga, till förmån för ambitiösa tak när de länkar sin marknad till marknaderna bland länder inom avtalet.

Vi föreslår en lösning genom att utforma ett växelkurssystem för utsläppsrätter inom den globala utsläppshandeln. I sin enklaste form är växelkursen baserad på den koldioxidbudget landet fått tilldelat genom MEF-avtalet. Sedan delas det utomstående anslutande landets faktiska tak med denna summa. Detta förhållande skulle utgöra själva växelkursen och skulle hålla värdet på den totala rättighetsreserven på en konstant nivå. Det skulle neutralisera den vinst som annars skulle göras genom att ansluta till systemet med ett oambitiöst tak. Som en effekt skulle de länder som överexploaterar atmosfären då få sina rättigheter devalverade. För att ytterligare motivera sänkningar kunde en liten skatt läggas på utöver växelkursen för de som utan att vara del av avtalet vill ansluta sin marknad.

Idén med växelkursen är central för detta institutionella system då den kommer öppna upp avtalet för de nationer som är villiga att sätta ett tak men inte ännu är redo att ansluta sig till avtalet om ansvarsfördelning inom MEF.

Emellertid minskar effektiviteten något vid införandet av en växelkurs. Den tänkta växelkursen kommer, på en mikroekonomisk nivå, förvränga prissignalen och därmed den effektiva fördelningen av reduceringar. Det blir en

kompromiss mellan nationell makrostimulans för att sänka utsläppstaket och mikroeffektiviteten när det gäller fördelning.

## 6. Skapandet av nya organisationer

Som ett stöd för att uppfylla MEF-avtalet och de länkade utsläppsmarknaderna föreslår vi ett antal permanenta institutioner.

De är nödvändiga för att:

- Hantera och underhålla systemet
- Möjliggöra att ledare, politiker och diplomater kan fokusera på regler och principer (istället för att som idag dra varje liten detalj i långbänk), och delegera administrativa beslut och detaljerade lösningar till experter.
- Skapa en kunskapsbank med praktisk erfarenhet som kan användas när redskap för att minska utsläppen ska utformas. Förebilden är den kunskapsbank som finns i Bretton Woods-institutionerna.

Dessa organisationer och deras respektive roller är:

### 1. The World Climate Organisation: Ansvarig för att verifiera utsläppstaken och sammanlänkning av utsläppsmarknader

Organisationen ska enligt förslaget reglera det huvudsakliga verktyget för minskning av utsläpp – utsläppsmarknaderna.

World Climate Organisation, med ett starkt sekretariat och tillräckligt med expertis gällande ekonomiska mekanismer för att minska koldioxidutsläppen, skulle ansvara för hushållning beträffande alla områden inom internationella utsläppsmarknader. Den skulle:

- Hantera sammanlänkningsmekanismerna mellan utsläppsmarknader inom MEF-avtalet och de (växelkursjusterade) länkarna till utomstående marknader.
- Överse sektorsindelningen på utsläppsmarknaderna och se till att de är jämförbara.
- Överse bankväsende och belåning för den nationella koldioxidbudgeten för varje MEF-medlem (för att undvika att de går koldioxidbankrutt).
- Reglera prisgolv och tak på olika marknader så att de blir samordnade över hela systemet.
- Övervaka och reglera vilka offsets som är tillåtna och hur de bör räknas av.
- Övervaka de faktiska utsläppsnivåerna och följa hur utsläppsmarknaden presterar i förhållande till det uppsatta två-graders målet.
- Administrera och samla in omsättningsskatter på handeln inom avtalet eller skatter på handel mellan nationer inom och utanför avtalet.

- Verka som ett forum för tvistemålsavgöranden och sköta sanktionsmekanismen, samt undersöka prismanipulationer och karteller etc. Den slutgiltiga sanktionsmekanismen är dock GACT som presenteras i detalj nedan.

## 2. The Green Fund: kompensation för historiska utsläpp:

I Köpenhamn och Cancún beslutade man, förvisso i vaga termer, att upprätta en så kallad Grön Fond. Fonden, som från början är ett gemensamt förslag från Norge och Mexiko, ska samla finansiella medel från rika länder och överföra efter behov till fattigare länder, för att möjliggöra anpassnings- och minskningsåtgärder.

Tanken bakom den gröna fonden är:

- Kompensation för historiska utsläpp, främst från utvecklade länder, som påverkar klimatet idag och i framtiden.
- Kompensation för de anpassningsåtgärder som flera länder tvingas göra på grund av klimatförändringarna, såsom ökenspridning, översvämningar, oregelbundna vädermönster mm.
- Ett incitament för fattigare länder att påbörja arbetet med att minska utsläppen och skriva på ett globalt avtal.

Vid beslut om utbetalningar från fonden måste man balansera jämlikhet och effektivitet. Vissa länder må ha moraliska skäl till större bidrag (låga historiska utsläpp, låg utvecklingsnivå), medan andra har fler potentiella projekt som effektivt når resultat. Utbetalningarna från den gröna fonden måste därför, liksom alla bidrag, övervakas och utvärderas noga.

Det mest effektiva instrumentet för utvecklingsländer att minska sina utsläpp är inte bistånd, utan precis som för utvecklade länder, att sätta ett pris på koldioxid. Men genom den gröna fonden kommer teknologi och projektfinansiering bli tillgängligt till lägre kostnad. Stöd till utsläppsminskningar är mest effektivt om det sker i länder med ett utsläppstak.

För att avspegla ansvaret för de historiska utsläppen, bör storleken på bidragen till fonden baseras på historiska utsläpp och bygga på samma koncept som ”the Greenhouse Development Rights”, vilket innebär att samtliga över en viss inkomstnivå har ansvar för att bidra till fonden.

Om den gröna fonden kan säkra en kontinuerlig ström av medel istället för att vara beroende av sporadiska kapitalinjektioner från givarländer, vore mycket vunnet. Sådan finansiering kan genereras genom en omsättnings- eller transaktionsskatt på utsläppsrätter. EU borde exempelvis inte dela ut

utsläppsrätter gratis, utan istället auktionera dem och donera delar av intäkterna till den gröna fonden.

### 3. Det allmänna avtalet om koldioxidtullar (GACT): en WTO-kompatibel sanktionsmekanism.

En ödesdiger svaghet med nuvarande förhandlingsformat Kyotoprotokollet är att det inte finns någon trovärdig sanktionsmekanism för de länder som inte uppfyller sina åtaganden. Även om Kanada är på god väg att överskrida sina Kyoto-åtaganden med mer än 30 procent, löper de ingen risk att straffas. Detta är delvis resultatet av att en bindande sanktionsmekanism enligt UNFCCC måste vara ett tillägg till Kyotoprotokollet, vilket i sin tur innebär att det en sanktionsmekanism inte går att applicera på länder som inte skriver på tillägget. I praktiken innebär detta att staterna själva kan välja om de ska bestraffas eller inte.

Teoretisk och empirisk litteratur om institutioner visar att det är svårt att upprätthålla efterlevnad utan en fungerande sanktionsmekanism. Inom den mindre MEF-gruppen, kommer efterlevnaden att baseras på sedvana, genom att den vilar på ryktespåverkan eller tit-for-tat genom länkning till andra internationella frågor. Den kommer också vara avtalsbaserad, vårt förslag ger World Climate Organisation möjligheten att sanktionera medlemsstater, inklusive minskade framtida utsläppsrätter och påtvingade ökade bidrag till den gröna fonden. Men gentemot återfallsförbrytare och de som inte är del av avtalet, krävs någon form av sista utväg.

Skälet till att länka denna sista utväg till just frihandel är att det stora flertalet, om inte alla, länder är beroende av internationell handel. En handelsrelaterad sanktion skulle alltså sätta länder i sitsen att de måste välja mellan att låta bli att agera för klimatet, eller att fullt ut kunna dra nytta internationell handel. De flesta länder lär förlora mer på handelssanktioner än vad de kan vinna på slappa klimatregler.

Mekanismer för handelssanktioner måste tydligt definieras för att inte bli protektionistiska och det är nödvändigt att de fullt ut är kompatibla med världshandelsorganisationen WTO.

Det slutliga beslutet att införa handelssanktioner ska tas av MEF:s styrelse. Sanktionerna tar sig uttryck i att man tillåter en extra skatt på koldioxidinnehållet från landet ifråga, en så kallad gränskoldioxidjustering (Border Carbon Adjustment).

WTO erbjuder två möjliga sätt att påtvinga sanktioner:

En är att använda gränskoldioxidjustering likt en gränsskattejustering (Border Tax Adjustment, BCA). Gränsskattejusteringar används frekvent inom WTO. Oftast påförs det importerade landets moms på varan. Problemet är att en gränsskattejustering ska vara en indirekt skatt, såsom momsen, på varan, inte en direkt skatt, såsom inkomstskatt, på produktionen.

Ett mer lovande alternativ är att använda WTO:s Artikel XX, vilken möjliggör undantag för åtgärder som anses nödvändiga för att skydda mänskligheten, djurlivet, växtliv och hälsa, samt för bevarandet av ändliga naturresurser. Luftföroreningar har redan infogats i denna artikel, och även klimat kan eventuellt omfattas av Artikel XX.

För att kunna införa en handelssanktion är det inte tillräckligt att argumentera att ett land inte har skrivit på MEF-avtalet. MEF-medlemmarna måste påvisa att landet inte har någon jämförbar kontroll av sina utsläpp, och att det leder till en komparativ nackdel för de länder som skrivit under MEF-avtalet.

Sammanfattningsvis kräver en lösning av klimatfrågan nya och starka institutioner.