

Tomasz Żylicz

## Zawracanie kijem Wisły

Wbrew tytułowi, nie chodzi o regulację rzek, tylko o strategię ochrony światowego klimatu. Przynajmniej od kilkunastu lat martwimy się o ocieplenie globalne spowodowane akumulacją dwutlenku węgla i innych "gazów cieplarnianych" w atmosferze, głównie w następstwie spalania paliw kopalnych i deforestacji. W 1992 r. Narody Zjednoczone przyjęły Ramową Konwencję w sprawie Zmian Klimatycznych, którą następnie ratyfikowano niemal we wszystkich krajach. Konwencja nie nakłada jednak na sygnatariuszy żadnych praktycznych zobowiązań. Te zaś zostały wynegocjowane dopiero pięć lat później i zapisane w dokumencie zwanym Protokołem z Kioto.

Protokół z Kioto uważany jest czasem za pierwszy krok w dobrym kierunku, choć są i krytycy, którzy twierdzą, że jest to krok w niewłaściwym kierunku. Protokół dzieli świat na kraje Aneksu I i resztę. W aneksie znalazły się kraje OECD i najbardziej zaawansowane gospodarczo republiki poradzieckie. Przyjęły one zobowiązania do ograniczenia w latach 2008-2012 emisji "gazów cieplarnianych" łącznie o kilka procent w stosunku do 1990 r., choć parę krajów otrzymało nieco wcześniejszy rok bazowy. Natomiast w stosunku do tego, co prawdopodobnie wyemitowałyby bez takich ograniczeń oznacza to redukcję większą przynajmniej o kilkanaście procent. Problem jednak w tym, że reszta świata, a w tym w szczególności Chiny, Indie i Brazylia nie mają żadnych ograniczeń, choć ich emisje rosną w zastraszającym tempie i ten trend może się utrzymać jeszcze przez kilkadziesiąt lat. W tej sytuacji redukcja emisji w Europie nie ma żadnego praktycznego znaczenia dla światowego klimatu, który w dającej się przewidzieć przyszłości będzie zależał od emisji krajów spoza Aneksu I.

Protokół z Kioto zawiera trzy klauzule umożliwiające krajom Aneksu I "handel emisjami": art. 6 otwierający możliwość transferu pozwoleń zbywalnych pomiędzy podmiotami z tych krajów; art. 12 pozwalający na nabycie pozwolenia na emisję od kraju spoza Aneksu I w zamian za uruchomienie tam projektu redukującego emisję "gazów cieplarnianych" (tzw. mechanizm czystego rozwoju, *Clean Development Mechanism*, CDM); oraz art. 17 przewidujący wymianę pozwoleń pomiędzy krajami, które miały nałożony obowiązek redukcji emisji. Nie każdy pamięta, że Protokół z Kioto został z trudem wynegocjowany pod presją rządu USA, który wymusił "handel emisjami" i wbrew stanowisku UE, która była temu handlowi zdecydowanie przeciwna. Jest ironią, że USA Protokołu w końcu nie ratyfikowały, podczas gdy UE Dyrektywą 2003/87/EC uczyniła właśnie z "handlu emisjami" przedmiot dumy i centralny punkt swojej polityki klimatycznej.

Niestety Dyrektywa nakłada wiele biurokratycznych ograniczeń na obrót pozwoleńmi zbywalnymi i – co gorsza – pozostawia Komisji Europejskiej prawo do manipulowania alokacjami w sposób obniżający efektywność tego instrumentu. 13 grudnia 2006 r. odbyło się w Brukseli spotkanie kilkunastoosobowego zespołu ekonomistów środowiskowych doradzającego Komisji Europejskiej w sprawach polityki ekologicznej. Jego przedmiotem była ocena zapoczątkowanego niedawno "handlu emisjami". Dyrektywa zakończyła długi okres tępienia na kontynencie europejskim idei pozwoleń zbywalnych i z tego powodu zasługuje na aprobatę. Tym niemniej użytek, jaki czyni z niej administracja Unii Europejskiej budzi sprzeciw.

Przede wszystkim trzeba podkreślić, że redukcja emisji z Europy nie ma praktycznego znaczenia dla przyszłości światowego klimatu. Oczywiście kraje Aneksu I powinny swoją

emisję ograniczyć i taką rolę spełnia Protokół z Kioto nakładający pewne umiarkowane zobowiązania. Ale skoro ich wysokość nie jest kluczowa, to "handel emisjami" powinien zostać wykorzystany do minimalizacji kosztów osiągnięcia założonego w Protokole z Kioto celu, a nie do jeszcze większej redukcji w Europie. Tymczasem Dyrektywa jest wykorzystywana właśnie do spowodowania – przynajmniej w niektórych krajach europejskich – redukcji głębszej niż wymaga tego Protokół z Kioto.

Europejski "handel emisjami" na wiele sposobów grzeszy przeciwko zasadom, których ekonomiści oczekują od tego typu systemów. Koszty redukcji emisji wymuszane na różnych podmiotach powinny być takie same. Dyrektywa natomiast dzieli gospodarkę na sektory "handlujące" i "niehandlujące", zaliczając do tych ostatnich transport, który u jednych nie musi się wcale namęczyć, żeby kraj jako całość spełnił wymagania z Kioto, podczas gdy u innych otrzymuje nierealistycznie niski limit. Jeśli w tym ostatnim przypadku rząd będzie w stanie wymusić na transporcie ograniczenie emisji, odbędzie się to nadmiernym kosztem. W przeciwnym zaś razie kraj nie spełni wymagań z Kioto. I tak źle i tak niedobrze. Sytuację pogarszają jeszcze administracyjne decyzje Komisji Europejskiej, która majstruje przy limitach indywidualnie przyznawanych objętych Dyrektywą instalacjom, których w samej Polsce jest ponad 1000.

Ale najsłabszym punktem systemu jest jego połączenie z CDM. Podmioty z krajów Aneksu I mogą wykupić sobie pozwolenie na emisję od kraju niepoddanego ograniczeniom z Kioto w zamian za sfinansowanie lokalnej inwestycji, która redukuje emisję "gazów cieplarnianych". Problem tylko w tym, że nie ma pułapu, od którego liczy się tę redukcję, a więc w praktyce łatwo o wyłudzenie pozwolenia w zamian za inwestycję, która nie tylko nie ogranicza emisji, ale wręcz ją zwiększa (choć można ją uznać za "zmniejszenie" – tyle że w stosunku do jakiegoś niebotycznego nieweryfikowalnego poziomu). W umowach CDM obie strony, tzn. firma europejska finansująca jakiś projekt i firma przyjmująca tę inwestycję w kraju spoza Aneksu I, są zainteresowane jak najwyższą kwotą rzekomej redukcji, czyli wielkością pozwolenia. A więc nie ma naturalnego rynkowego mechanizmu ścierania się interesów i dochodzenia do kompromisowej równowagi. W rezultacie tego mechanizmu następuje ucieczka emisji gazów cieplarnianych (tzw. *carbon leakage*) z krajów Aneksu I na zewnątrz.

Próba zaostrzania wymagań wobec przedsiębiorstw europejskich podejmowana w celu ratowania światowego klimatu musi dawać w tej sytuacji skutki mizerne albo wręcz odwrotne do zamierzonych. Powiększa bowiem motywację do podejmowania CDM i ostatecznie do przenoszenia się emisji do krajów spoza Aneksu I, czyli tam, gdzie nie ma żadnych ograniczeń narzuconych Protokołem z Kioto. Entuzjaści Dyrektywy twierdzą, że Europa dając dobry przykład porwie za sobą kraje azjatyckie, afrykańskie i latynoskie. Świecenie przykładem stanowi dobrą metodę wychowywania dzieci, ale w innych okolicznościach może nie być praktyczne. Miałem okazję przyglądać się negocjacjom na jednej z konferencji sygnatariuszy Konwencji Klimatycznej. Negocjatorzy chińscy nie zachowują się jak dzieci: są inteligentni, profesjonalni i racjonalni. Jeśli mają okazję, żeby ulżyć swojej gospodarce nie podejmując ciężarów takich jak Europa, to skorzystają z tego. Ratowanie światowego klimatu majstrowaniem przy i tak już relatywnie niskich emisjach w Europie jest niczym odwracanie nurtu Wisły patykiem.