

## Europejski "handel emisjami"

Europejski "handel emisjami" obejmuje zobowiązania do redukcji emisji dwutlenku węgla. Został wprowadzony u progu XXI wieku w celu ułatwienia krajom Unii Europejskiej wywiązania się z wymagań Protokołu z Kioto przez minimalizację sumy kosztów tej redukcji. Z czasem jednak ewoluował w kierunku instrumentu spełniającego wiele ról jednocześnie – takich jak promocja odnawialnych źródeł energii – do których się nie nadaje. Niemożność jednoczesnego ich spełnienia doprowadziła do podejmowania administracyjnych decyzji, które nie pozwalają systemowi ukazać wszystkich jego zalet. Tym niemniej jest on cennym składnikiem europejskiej polityki ochrony środowiska.

## European "emissions trading"

The European "emissions trading" covers commitments to reduce the emission of carbon dioxide. At the beginning of the 21<sup>st</sup> century it has been established as a means to minimize the cost of meeting by the European Union countries their Kyoto Protocol obligations. However, it evolved towards playing roles – such as promotion of renewables – it is not suited for. Failure to meet political expectations has resulted in a number of administrative actions undertaken by the European Commission which deprives the system of some of its merits. Nevertheless it makes a valuable component of the European environmental policy.

Europejski "handel emisjami" (*European Trading Scheme*, ETS) uważa się za najbardziej chlubny element europejskiej polityki klimatycznej. Powtarza się, że jest to największy na świecie rynek emisji. Jego obroty szacuje się na kilka miliardów euro rocznie. Dobrze, że wraz z ustanowieniem ETS europejskie elity polityczne pogodziły się z "handlem emisjami", który był wcześniej traktowany jako zły instrument "amerykański", choć w rzeczywistości jest bardzo dobrym instrumentem ochrony środowiska (*Aura* 12/06, 2/07, 5/07).

W artykule 17 Protokołu z Kioto (1997) do UNFCCC przewidywał "handel emisjami" pomiędzy krajami z Aneksu I, które miały do roku 2012 ograniczyć swoje emisje dwutlenku węgla o kilka procent w stosunku do 1990 r. Protokół wskazywał na ten konkretny instrument w rozliczeniach między krajami, ale nie nakazywał, by poszczególni sygnatariusze stosowali go w wewnętrznych politykach. Poszczególni sygnatariusze mogliby doprowadzić w swoich krajach do ograniczenia emisji innymi sposobami, na przykład obciążając tę emisję opłatami o charakterze podatków Pigou (*Aura* 6,7,8/09, 9,10/11). Skoro Komisja Europejska chciała wypracować we wszystkich krajach członkowskich jednolite podejście, to taki instrument nie wchodził jednak w grę, albowiem Traktaty Europejskie nie przewidują przyznania jej prawa do nakładania podatków. Nie zabraniają natomiast "handlu emisjami", który stał się najbardziej eksponowanym instrumentem europejskiej polityki klimatycznej.

"Handel emisjami" jest rzeczywiście bardzo dobrym instrumentem, ale nie nadaje się do współistnienia z niektórymi innymi, o czym zapewne nie wszyscy politycy wiedzieli. "Handel emisjami" jest wzorcowym instrumentem minimalizacji kosztów osiągnięcia ustalonego celu ekologicznego; w tej roli jest niezrównany. Natomiast nie musi realizować innych celów, jakich od niego niektórzy oczekują. Na przykład słyszy się utyskiwania, iż "handel emisjami"

nie doprowadził do oczekiwanego spadku emisji dwutlenku węgla. Jest to zarzut absurdalny, ponieważ "handel emisjami" nie ma obniżać emisji, tylko osiągnąć minimalnym kosztem ustalony wcześniej poziom emisji. Trudno również przewidywać jednostkową cenę pozwolenia na emisję. W 2014 wyniosła ona około 6 euro za tonę dwutlenku węgla. Czy to dużo, czy mało? Jest ona na tyle wysoka, że wiele zakładów stara się swoją emisję zmniejszyć. Jednocześnie jest ona na tyle niska, że odnawialnym źródłom energii nadal trudno konkurować z paliwami kopalnymi.

Promocja odnawialnych źródeł energii jest dobrym przykładem niestosowności kojarzenia "handlu emisjami" z innymi instrumentami ochrony środowiska. Komisja Europejska postawiła cel osiągnięcia 20%-owego udziału źródeł odnawialnych w produkowaniu elektryczności jako dodatkowego sposobu ograniczenia emisji dwutlenku węgla. Jaki jest efekt takiej promocji? Elektrownia gazowa lub węglowa skwapliwie skorzysta z oferowanego jej wsparcia, aby zainwestować w wiatrak albo coś w tym rodzaju. Mogłoby się wydawać, że emisja dwutlenku węgla dzięki temu spadnie. Ale w systemie "handlu emisjami" jej zmniejszenie z jednego źródła skutkuje wykorzystaniem "zwolnionego" w ten sposób pozwolenia przez inne źródło. A suma emisji pozostaje taka, jaka byłaby bez dodatkowego wsparcia.

Ekonomiści środowiska wiedzieli i pisali o tym, natomiast politycy – nie. W związku z tym, niespodzianki, które sprawia "handel emisjami" prowokują do podejmowania różnych doraźnych decyzji. Ich konsekwencje są dość szkodliwe. Na przykład przyjęty w 2014 *backloading*, polegający na unieważnieniu części zaplanowanych pozwoleń na emisję miał na celu podniesienie ich cen, które ułatwiłoby promocję odnawialnych źródeł energii. W istocie jednak jest to decyzja niezbyt fortunna z punktu widzenia polityki gospodarczej: podnosi cenę w czasie spowolnienia gospodarek, zaś ma ją obniżyć (bo unieważnione pozwolenia mają być rzekomo w przyszłości zwrócone) w czasie *prosperity* – akurat odwrotnie niż przy interwencjach antykryzysowych.

Ale tego typu defekty ETS są drugorzędne w porównaniu z tym, że europejski "handel emisjami" obejmuje tylko połowę źródeł. Druga połowa – a w szczególności transport samochodowy – nie jest nim objęta. Tymczasem emisja z transportu jest bardzo wysoka i – według wielu ekspertów – znacznie trudniejsza do zmniejszenia. Być może będzie tak, iż kraje europejskie będą miały kłopoty z osiągnięciem planowanej redukcji emisji i niedostatek poprawy w transporcie będą próbowały nadrobić zmniejszając emisję ze źródeł objętych ETS. Musiałoby to się odbyć kosztem dalszej biurokratycznej manipulacji przy rozdzielaniu pozwoleń.

Inne zagrożenie dla ETS związane jest z pojawiającymi się od czasu do czasu pomysłami, by scentralizować przychody z aukcji pozwoleń. W przyszłości bowiem pozwolenia powinny być raczej licytowane na aukcjach, a nie rozdawane za darmo. Jeśli przychody z aukcji pozostawione są do dyspozycji poszczególnych gospodarek, to mogą oddziaływać korzystnie, jako pewna forma Ekologicznej Reformy Podatkowej (służyć zmniejszeniu "tradycyjnych" podatków, bez konieczności przycięcia budżetu – zob. *Aura* 9/2009). Natomiast pojawiają się pomysły, aby przychody z aukcji przeznaczać na jakieś szczytne cele – na przykład pomoc rozwojową dla byłych kolonii europejskich. Polska może się czuć solidarna z innymi państwami europejskimi i wspierać rozwój w krajach biedniejszych. Ale jej udział w takich inicjatywach powinien odpowiadać jej udziałowi w bogactwie europejskim. Ten zaś jest na poziomie paru procent. Natomiast spodziewane zakupy na aukcjach pozwoleń na emisję dwutlenku węgla są znacznie wyższe, co podważa ideę centralizacji ich przychodów.

Skuteczna ochrona klimatu wymaga ograniczenia emisji dwutlenku węgla na całym świecie. Z kolei ekonomiczna efektywność tego przedsięwzięcia, a także sprawiedliwość (zob. *Aura* 4/2015) wymaga, by w powstającym kiedyś światowym systemie pozwolenia były zbywalne. Ów przyszły system nie powstanie zapewne od zera, tylko przyjmie za punkt wyjścia jakiś istniejący już mechanizm. Niektórzy eksperci spodziewają się, że ETS stanie się takim zaczynem. Jednak jego rozliczne defekty przekreślają tę możliwość, chyba że europejski "handel emisjami" zostanie z nich oczyszczony.

Mimo tych uwag krytycznych ETS musi być uznany za dobry instrument polityki, a polskie podmioty gospodarcze czynią już z niego użytek. Sprzedaż posiadanych nadwyżek nie daje spektakularnych przychodów, ponieważ cena pozwolenia jest rzędu kilku euro za tonę dwutlenku węgla. W latach 2005-2007, gdy była ona wielokrotnie wyższa, polskim podmiotom gospodarczym nie wolno było jeszcze w handlu uczestniczyć ze względu na przeszkody biurokratyczne. Jako sygnatariusz Protokołu z Kioto, rząd RP mógł odsprzedać innym krajom Aneksu I niewykorzystany limit emisji z lat 2008-2012 w trybie artykułu 17 (a nie w ramach ETS). Zrobił to, ale ze względu na niewielki popyt, przychód był dość skromny. Podsumowując, europejski "handel emisjami" jest ciekawym przedsięwzięciem. Jego rola dla ochrony światowego klimatu jest ograniczona, ale zagrożenia dla gospodarki polskiej są często przesadzone.