

## Artykuł 6 Porozumienia Paryskiego

W 2015 roku świat zapoczątkował nowy etap starań o ochronę klimatu. Dotąd przyjmowano, że owe starania stanowiły obowiązek tylko krajów wysoko uprzemysłowionych, tak jak to przewidywał Protokół z Kioto. Natomiast Porozumienie Paryskie obejmuje wszystkie kraje – również te, przed którymi perspektywy uprzemysłowienia dopiero się otwierają. Artykuł 6 tego Porozumienia umożliwia współpracę międzynarodową, która jest w stanie potać ochronę klimatu, a w konsekwencji ułatwić sygnatariuszom deklarowanie ambitniejszych zadań niż dotychczas.

## Article 6 of the Paris Agreement

2015 marked the opening of a new era in the struggle against global warming. It was assumed before that only industrialized countries needed to make commitments to abate carbon dioxide. In contrast, the Paris Agreement expects all countries to do so, including those that did not have any commitments under the Kyoto Protocol. Article 6 of the Agreement allows countries to achieve climate protection collectively at a lower cost, and ultimately to make more ambitious declarations.

Porozumienie Paryskie z 2015 roku nie stało się jeszcze tak znane jak Protokół z Kioto (z 1997 roku), ale już przeszło do historii jako pierwszy krok w światowych staraniach o ochronę klimatu, dający szansę na udział tych, którzy są odpowiedzialni za większość światowych emisji dwutlenku węgla. Protokół z Kioto miał bowiem regulować emisję tylko z kilkudziesięciu najbardziej uprzemysłowionych krajów świata (zakwalifikowanych tak jeszcze w latach 1970-tych), natomiast Porozumienie Paryskie jest powszechne. Obecnie obejmuje ono Chiny, które są największym emitentem tego gazu, Indie, Brazylię, RPA i inne kraje, dające w sumie 97% światowej emisji. Niestety powszechność Porozumienia ma swoją cenę. Jest nią dobrowolność stawiania celów.

Ale obligatoryjność Protokołu z Kioto była problematyczna. Po pierwsze, nie wszyscy jego sygnatariusze dokonali ratyfikacji; najbardziej spektakularnym przypadkiem był brak ratyfikacji ze strony USA, gdzie Protokół został odrzucony w jednomyślnym głosowaniu Senatu. Po drugie, nawet jego teoretyczny "poziom ambicji" był niski; emisja pochodząca z tzw. Aneksu I (krajów uznanych za "uprzemysłowione") miała się obniżyć zaledwie o 5% w ciągu kilkunastu lat. Po trzecie – i najważniejsze – Protokół nie dotyczył emisji pochodzącej z krajów spoza Aneksu I, w których ta emisja jest największa na świecie i ma najsilniejszy potencjał wzrostu.

Niezależnie od doniosłości przełomu, Porozumienie Paryskie stanowi tylko pierwszy krok we właściwym kierunku (*Aura* 3/2018). Opiera się na deklaracjach (tzw. *Intended Nationally Determined Contributions*, INDC), których suma implikuje emisję znacznie wykraczającą ponad to, co wydaje się potrzebne, aby przeciwdziałać zmianom klimatu. O ile jednak wielu rzeczników ochrony środowiska lamentuje, iż INDC są mało ambitne, o tyle pragmatycy zastanawiają się, jakby sprawić, żeby poziom ambicji stał się wyższy.

Międzynarodowy handel emisjami jest właśnie sposobem na to, żeby poziom ambicji stał się wyższy. Dotychczasowa niedostateczność tego poziomu wynika przede wszystkim z obaw o nadmierne koszty. Poszczególne kraje coś tam deklarują, ale tylko tyle, żeby zbytnio nie obarczać swoich podmiotów gospodarczych. Gdyby więc udało się wykazać, że koszt redukcji emisji nie jest aż tak wysoki, jak się to na razie wydaje, to można by śmiało stawiać zadania. Handel pozwoleniami na emisję służy temu celowi.

Jeśli w jakimś kraju redukcja emisji dwutlenku węgla jest bardzo kosztowna, to może się zdarzyć, że gdzieś indziej jest tańsza. Z punktu widzenia ochrony klimatu jest zaś wszystko jedno, kto dokona tej redukcji, ponieważ dwutlenek węgla miesza się w atmosferze szybko i dokładnie. Jeśli więc umożliwić podmiotowi gospodarczemu "wykupienie" owej redukcji emisji tanio gdzie indziej, to nie będzie narzekał na wygórowane koszty. Temu właśnie służy artykuł 6 Porozumienia Paryskiego, który reguluje takie transakcje (urzędowo nazwane *internationally transferred mitigation outcomes to achieve nationally determined contributions*, czyli – dosłownie – transferowane międzynarodowo wyniki redukcji emisji, podejmowane w celu osiągnięcia zadeklarowanych celów).

Jego tekst jest bardzo długi i skomplikowany. Liczy sobie ponad jedną stronę i składa się z dziewięciu ustępów. Nosi piętno uprzedzeń delegatów przywiązanych do ideałów socjalizmu, więc starannie unika sformułowania "rozwiązania rynkowe". Znalazła się w nim zaś afirmacja (i to kilka razy) "podejścia nierynkowego", cokolwiek miałyby to znaczyć.

Szczególnie istotne są cztery aspekty artykułu 6. Po pierwsze, prawnie wiążące zobowiązania do redukcji emisji; po drugie, jej inwentaryzacja; po trzecie, system weryfikacji; po czwarte, niezależność instytucji kontrolnych. Wszystkie one są w tym dokumencie przewidziane. Wątpliwości budzić może obligatoryjność redukcji emisji. W odniesieniu do stron Porozumienia Paryskiego ona oczywiście nie istnieje, ponieważ INDC są przyjmowane dobrowolnie. Ale z chwilą, gdy jakieś państwo (dobrowolnie) przyjmie na siebie jakiegokolwiek zobowiązanie, to staje się ono wiążące i może być podstawą nakładania konkretnych zadań na podmioty gospodarcze. I właśnie takie zadania dotyczące redukcji emisji mogłyby być przedmiotem międzynarodowego handlu. Wątpliwości może również budzić niezależność instytucji. Jest ona jednak zagwarantowana kolegialnie przez sygnatariuszy Porozumienia. Innymi słowy, zasady wymiany – a w szczególności system weryfikacji – nie mogą być ustalane jednostronnie przez poszczególne państwa (które nie są zainteresowane rzetelnością rachunków), tylko przez konferencję międzynarodową.

Artykuł 6 przewiduje, że wymiana nie może dotyczyć redukcji emisji osiągniętej z pominięciem celów trwałego rozwoju (*Aura 5-7/2008*). Nie jest to całkiem oczywista zasada, ale zapewne będzie wykluczała niektóre rodzaje projektów. Na przykład, jeśli w jakimś kraju udało się ograniczyć emisję dwutlenku węgla przez poprawę sprawności istniejącej elektrowni, to stosowna inwestycja nie stanowiła przełomu w odchodzeniu od paliw kopalnych. A takowy jest niewątpliwie potrzebny, o ile kraj chciałby odejść od starej filozofii rozwoju.

Artykuł 6 zawiera jednak również dwie zasady, które mogą znacznie utrudnić wymianę: 6.4(d) oraz 6.6. Pierwsza wymaga, by w wyniku wymiany emisja globalna uległa zmniejszeniu. Druga zaś przewiduje, że część pieniędzy pochodzących z wymiany ma być przeznaczona dla najbardziej potrzebujących. Obydwie zasady mogą być stosowane z umiarem, ale mogą również praktycznie uniemożliwić wymianę. Poniższe przykłady wyjaśniają, na czym polega w tym wypadku "umiary".

Cel ustępu 6.4(d) może być rozumiany strategicznie, jako środek zachęcający sygnatariuszy do ambitniejszych deklaracji. Służyć temu miałyby właśnie każda wymiana. Ale może być rozumiany również bardzo formalnie, jako żądanie, aby w wyniku każdej transakcji następowało obniżenie globalnej emisji natychmiast. A więc zredukowanie w jednym kraju emisji o 1 milion ton pozwalałoby drugiemu krajowi nie zredukować jej o trochę mniej. Wszystko wtedy zależy od tego, jak wielka miałyby to być obniżka. Jeśli nieduża, to wymiana zapewne nastąpi. Jeśli jednak miałyby być duża, to podmioty obniżające emisję w jednym kraju nie znajdą nabywców swoich (drastycznie zmniejszonych) wyników w drugim kraju. Doświadczyły tego firmy amerykańskie w latach 1970-tych, kiedy handel emisjami był utrudniony na skutek nadmiernego żądania sumarycznej redukcji. Można się obawiać, że niektórzy sygnatariusze Porozumienia będą się upierać przy formalnej raczej, a nie strategicznej interpretacji ustępu 6.4(d).

Zasada przewidziana ustępem 6.6 ma bardzo zrozumiałą podstawę: niech bogaci płacą na rzecz biedniejszych. Przypuśćmy, że w jednym kraju istnieje możliwość zredukowania emisji o 1.000.000 ton kosztem 8.000.000 euro. W drugim zaś za taką samą redukcję należałoby zapłacić 10.000.000 euro. Jeśli więc drugi kraj zaoferuje pierwszemu cenę 9.000.000 euro, to transakcja będzie korzystna dla obu stron (każda zarobi 1.000.000 euro: pierwsza na sprzedaży swoich wyników, druga zaś na zaoszczędzeniu przedsięwzięcia, które ją obowiązywało). Jednak ustęp 6.6. przewiduje, że część wartości transakcji ma pójść na dotacje dla najbardziej potrzebujących. Gdyby miało to być, powiedzmy, 6%, to transakcja o wartości 9.000.000 euro skutkowałaby koniecznością odprowadzenia 540.000 euro na ten szczytny cel. Każda ze stron transakcji mogłaby wyasygnować 270.000 euro i nadal cieszyć się zyskiem ( $1.000.000 - 270.000 = 730.000$ ). Jeśli jednak miałyby to być, powiedzmy, 30%, to ta sama transakcja skutkowałaby koniecznością odprowadzenia 2.700.000 euro. Nawet gdyby obie strony transakcji poświęciły na ten cel cały swój zysk, to i tak by nie wystarczyło. Zresztą niezależnie od uzgodnionej ceny – która musiałyby mieścić się w przedziale 8.000.000-10.000.000 – nie mogłoby dojść do tej transakcji. Straciłyby obie jej strony, ale straciliby również najbiedniejsi, bo nie byłoby dotacji. Artykuł 6 dopuszcza taką sytuację.

Podręcznikowa wiedza nakazuje, by handel pozwoleniami był w jak najmniejszym stopniu opodatkowany. Rzeczywistość odbiega od podręcznika, więc trudno sobie wyobrazić, aby omawiane transakcje nie były w jakimkolwiek stopniu obciążone; z pewnością będą obciążone podatkami. Ale ochrona światowego klimatu wymaga, aby artykuł 6 nie był nadużywany dla celów ideologicznych. Niestety tak, jak jest zapisany może utrudniać współpracę, zaś najbiedniejszych pozostawiać bez szans na pomoc finansową.