

Europejski handel emisjami

Europejski handel emisjami został sprowokowany przez Protokół z Kioto. Zaczynał skromnie, jako mechanizm ułatwiający sprostanie wymaganiom redukcji emisji dwutlenku węgla. Ale z czasem stał się ważnym składnikiem europejskiej polityki ochrony środowiska. Pomimo licznych potknięć i błędów, wytyczył ścieżkę dekarbonizacji europejskich gospodarek. Zapewnił również europejskim rządów strumień przychodów budżetowych pochodzących ze sprzedaży pozwoleń.

The European Emission Trading

The European emission trading was implied by the Kyoto Protocol. It was conceived as a mechanism to help countries to abate carbon dioxide emission. Gradually it has become an important element of the European environmental policy. Despite numerous slips and mistakes, it highlighted the need to decarbonise European economies. At the same time, it allowed to raise budgetary revenues from selling the permits.

Zbywalne pozwolenia na emisje mają za sobą już ponad pół wieku udanych zastosowań. Jednak niemal do końca XX stulecia były w Europie traktowane podejrzliwie jako rozwiązanie moralnie naganne. Pytano retorycznie, czy etyka pozwala na to, żeby kupować pozwolenie na emisję. Pytający nie zauważali (albo nie chcieli zauważyć), że w systemie niezbywalnych pozwoleń na emisję prawo do zanieczyszczenia podmioty gospodarcze nabywają wręcz za darmo (pokrywając najwyżej koszty procedury administracyjnej), a budzi to wątpliwości tego typu znacznie rzadziej.

Wątpliwości etyczne bywają uzasadniane tym, że w systemie niezbywalnych pozwoleń, zgoda na emisję wydawana jest po wnikliwym przeanalizowaniu możliwości redukcji zanieczyszczeń. Gdyby więc beneficjent takiego pozwolenia zredukował emisję jeszcze bardziej, to trzeba mu zgodę cofnąć raczej, aniżeli dać zarobić na sprzedaży niewykorzystanej części pozwolenia. Jest to jednak podejście naiwne, bo przecież wydający zgodę nie może przewidzieć wszelkich sposobów taniego redukowania emisji. Odpowiednią wiedzę posiada emitent, ale nie ma motywacji, żeby się nią dzielić z władzą, która go nadzoruje i ewentualnie dyscyplinuje.

"Europeizacja" zbywalnych pozwoleń na emisję

Przełom w myśleniu o tym instrumencie nastąpił w 1997 r., kiedy Komisja Europejska stanęła przed perspektywą wdrożenia Protokołu z Kioto, który w artykułach 6, 12 i 17 przewiduje możliwość handlowania pozwoleniami na emisję dwutlenku węgla. Nastąpiła radykalna zmiana podejścia. Uchwalono Dyrektywę 2003/87/UE, ustanawiającą europejski system handlu (ETS, *Emission Trading System*). Długi okres dzielący podpisanie protokołu od uchwalenia dyrektywy spowodowany był niepewnością, czy dokument z Kioto w ogóle

wejdzie w życie, co – po amerykańskiej odmowie ratyfikacji – zależało wyłącznie od decyzji Rosji. Ta zaś – świadoma swojej kluczowej roli w tym procesie – zwlekała z ratyfikacją aż osiągnęła wszystkie doraźne cele polityczne, jakie miała wobec Unii Europejskiej (której na protokole zależało). Poza kłopotliwymi pytaniami o praworządność i o Czeczenię, Rosję niepokoiły również perspektywy wdrożenia konkurencji na europejskim rynku gazu. Zabiegała o możliwość uruchamiania transportu rurociągowego w skali, który tej konkurencji bynajmniej nie sprzyja.

W preambule do dyrektywy znalazło się takie sformułowanie (oficjalne tłumaczenie z języka angielskiego nie jest poprawne, ale z grubsza oddaje zawarte tam intencje):

Niniejsza dyrektywa ma na celu przyczynienie się do spełniania zobowiązań Wspólnoty Europejskiej oraz jej Państw Członkowskich bardziej skutecznie, przez skuteczny europejski obrót przydziałami emisji gazów cieplarnianych, z najmniejszym możliwym zmniejszeniem rozwoju gospodarczego oraz zatrudnienia.

Kierując się sformułowaniami z preambuły, rząd RP wystąpił o możliwość niewdrażania tej dyrektywy, skoro ciężące na Polsce zobowiązania przyjęte w Kioto (zredukowanie emisji dwutlenku węgla do określonego poziomu) i tak zostaną wypełnione. Dokładniejsza lektura wskazuje wszakże, iż dyrektywa dotyczy całej wspólnoty, a nie pojedynczych państw. Po negatywnym orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, rząd RP dokonał zmian legislacyjnych wymaganych przez Dyrektywę, ale od samego początku nie miał dobrych relacji z dyrektoriatem ochrony środowiska Komisji Europejskiej.

Europejski handel emisjami wystartował w 2005 r. Cena pozwolenia na 1 tonę sięgała 25-30 euro. Polskie przedsiębiorstwa dysponowały wówczas znacznymi nadwyżkami i spodziewały się zarobić na ich sprzedaży. Jednak nie mogły uczestniczyć w handlu, ponieważ warunkujący go krajowy plan alokacji pozwoleń (przygotowany przez rząd RP) nie był jeszcze zatwierdzony przez Komisję Europejską. Po pewnych zmianach w tym planie, pozytywna decyzja została podjęta dopiero w kolejnym roku, kiedy cena pozwolenia spadła niemal do zera. W międzyczasie wiele firm zachodnioeuropejskich sankcjonowało swoje emisje, kupując od siebie samych przysługujące im pozwolenia z przyszłych okresów. Oczywiście musiały potem ich brak uzupełnić, kupując na zewnątrz, ale było to dla nich korzystne finansowo, bo późniejsze ceny rynkowe były znacznie niższe niż wtedy, kiedy "kupowano" od siebie. Najwyraźniej owe firmy podjęły bardzo trafne decyzje finansowe, choć niektórzy analitycy twierdzą, że kierowały się nie tyle prognozami rynkowymi, co sygnałami płynącymi z różnych urzędów.

Handlowanie emisjami a subwencje

Polskie kłopoty z aprobowaniem krajowych planów alokacji uprawnień są mniej ważne w porównaniu z fundamentalnym defektem europejskiego handlu emisjami. Polega on na koegzystencji pozwoleń zbywalnych z programami subwencjonowania przedsięwzięć skutkujących obniżeniem emisji. W krajach europejskich funkcjonują mechanizmy wspierania finansowego odnawialnych źródeł energii. Są one bardzo pożyteczne. Ale powodują osłabienie popytu na pozwolenia na emisję dwutlenku węgla. Mechanizm jest prosty. Firma, emitująca mniej dzięki subwencjom, zmniejsza również swoje

zapotrzebowanie na pozwolenia, które mogą wtedy zostać wykorzystane przez kogoś innego. W rezultacie – pomimo subwencji – emisja nie spada tak, jak się spodziewano.

Inny mechanizm działający w ETS też jest prosty. Przypuśćmy, że elektrownia oparta na paliwach kopalnych chce zwiększyć produkcję elektryczności. Musi w tym celu kupić dodatkowe pozwolenia, chyba że zwiększona produkcja będzie pochodzić z nowo postawionego właśnie w tym celu wiatraka. Elektrownia zainwestuje więc w wiatrak, bo to może być bardziej zyskowne. Ale skoro budżet dopłaca do odnawialnych źródeł energii, to firma przecież skorzysta również z dotacji. W rezultacie – pomimo dopłat – emisja dwutlenku węgla nie spadnie jak oczekiwano. Wsparcie budżetowe, owszem jest, ale emisja pozostaje taka, jaką wyznaczyła suma pozwoleń.

W podręcznikach ekonomii ochrony środowiska przestrzega się przed łączeniem handlu emisjami z subwencjonowaniem przedsięwzięć, które z tym handlem mogą się bezpośrednio wiązać. Nie jest to zresztą jedyny podręcznikowy błąd, jaki popełniono wdrażając ETS. Znalazłoby się ich tyle, że złośliwi twierdzą, iż popełniono je celowo, aby skompromitować instrument, który rzekomo zupełnie nie pasuje do europejskiej polityki ochrony środowiska.

Backloading

Cena pozwolenia na emisję 1 tony była bardzo niska przez długi czas. W związku z tym, w 2014 r. podjęto decyzję, żeby w latach 2014-2016 wycofać pozwolenia na 900 mln ton CO₂. Gdyby ta operacja (zwana po angielsku *backloading*) miała polegać na konfiskacie tego, co firmy już posiadają, naruszałaby rażąco prawa własności. Jednak *backloading* nie polega na zabieraniu tego, co już na rynku jest, tylko tego, czego się można było spodziewać. Uszczupla bowiem pulę pozwoleń, które miały być przez rządy poszczególnych państw wystawione na licytację. Rządy, a nie firmy, targują się pomiędzy sobą, o ile mniej mają sprzedawać na licytacjach, żeby w sumie wyszło na to, co – po całej operacji – ma się pojawić na rynku europejskim (a ma być mniej). Nawiasem mówiąc, nie musi to zmniejszać przychodów budżetowych, ponieważ spadkowi liczby sprzedawanych pozwoleń towarzyszy wzrost ich ceny jednostkowej.

Dzięki decyzji z 2014 r., podaż pozwoleń się obniżyła, a ich cena rynkowa wzrosła i przekroczyła (w 2021 r.) 90 euro/tCO₂. W 2022 r. nadal utrzymywała się na wysokim poziomie. Organizacje ekologiczne są usatysfakcjonowane, ale dla przeciwników dekarbonizacji (*Aura 7/2022*) wysoka cena stanowi dodatkowy powód, żeby krytykować ETS. Czy osiągnięta cena jest trafna? Daje ona zachęty podmiotom gospodarczym, żeby ograniczały emisję, o ile koszt takiego ograniczania wynosi nie więcej niż 90 euro/tCO₂. Jest to punkt odniesienia znacznie wyższy niż gdziekolwiek indziej na świecie, choć nie pozbawiony uzasadnienia teoretycznego.

Od wielu lat liczy się tzw. społeczny koszt węgla (SCC, *Social Cost of Carbon*), jako szkodę (w skali świata) przypadającą średnio na jedną tonę wyemitowanego dwutlenku węgla. Wysokość tych szkód jest niepewna, a poza tym część z nich nastąpi w odległej przyszłości, więc wyniki obliczeń są kontrowersyjne. Istnieje wiele opracowań na temat SCC. Dwa z nich są szczególnie ważne i szeroko wykorzystywane: raport Sterna oraz model DICE Nordhaus (laureata nagrody Nobla). Pierwszy sugeruje trajektorię SCC od 100 do 270 \$/tCO₂ w latach 2015-2100, zaś drugi – od 15 do 55 \$/tCO₂ (*Aura 2/2022*). Europejska cena pozwolenia jest

obecnie mniej więcej zgodna z pierwszą trajektorią, ale wielokrotnie wyższa niż sugerowana przez drugą. Nawet w Kalifornii, która – nie czekając na przepisy federalne – ustanowiła swój własny stanowy handel emisjami dwutlenku węgla, cena pozwolenia jest wielokrotnie niższa od europejskiej.

Europejskie zabiegi zmierzające do podniesienia ceny pozwolenia na emisję mają więc pewne uzasadnienie teoretyczne (jakkolwiek model Sterna jest rzadziej akceptowany przez fachowców niż model DICE). Gdyby inni emitenci postępowali podobnie jak Europa, katastrofa klimatyczna mogłaby zostać opanowana. Nie ma jednak powodów, aby się tego spodziewać. Najwięksi światowi emitenci – tak jak dotychczas – będą prawdopodobnie wykorzystywać fakt, że europejska produkcja jest dość kosztowna i produkować (również dla Europy) taniej, a więc i atrakcyjniej pomimo szkodzenia klimatowi na skutek kontynuowania emisji dwutlenku węgla.

Ale sytuacja nie jest tak beznadziejna, jakby się wydawało. Paradoksalnie ETS może również dostarczać zachęt, aby podmioty gospodarcze w krajach lekceważących katastrofę klimatyczną wywierały presję na swoje rządy w kierunku podejmowania wysiłków ochronnych. Nadzieję taką daje Porozumienie Paryskie. Będzie to przedmiotem mojego artykułu w kolejnym numerze *Aury*.

Europejski handel emisjami ma również wymiar fiskalny. Wymuszając na rządach przechodzenie od darmowego rozdawnictwa pozwoleń zgodnie z "zasadą dziadka", na system aukcyjny sprawia, że przychody z aukcji pozwoleń na emisję dwutlenku węgla w coraz większym stopniu zasilają krajowe budżety, pozwalając na obniżkę innych podatków, które dotąd te budżety zasilaly. Może zatem być traktowany jako składnik "ekologicznej reformy podatkowej" (*Aura* 9/2009). Przychody europejskich rządów z tytułu tych aukcji przekroczyły poziom 15 mld euro rocznie.