

ETS jako zachęta

Europejski handel emisjami (ETS) nie jest systemem idealnym. Tym niemniej osiągnięta w 2021 r. bardzo wysoka cena pozwolenia stanowi dla pozaeuropejskich przedsiębiorstw zachętę, żeby zarobić na sprzedaży rezultatów obniżki emisji. Istnieje taka możliwość, ale Porozumienie Paryskie stawia wymagania, aby z niej skorzystać. Wymaga między innymi, aby obniżka w przedsiębiorstwie pochodzącym z kraju, który ma jakiś harmonogram sumarycznej redukcji emisji wykroczyła poza to, co on przewiduje. Sam zaś harmonogram powinien być na tyle ambitny, żeby dawał rękojmię ochrony klimatu. Można więc oczekiwać, że przedsiębiorstwa będą wywierały presję na swoje rządy, aby takie harmonogramy przygotowano.

ETS as an incentive

The European emission trading (ETS) is far from perfect. Nevertheless its very high price of permits reached in 2021 provides a strong incentive for non-European firms to try to sell the results of their abatement efforts. There is such a possibility, but the Paris Agreement lists certain conditions necessary to take advantage of it. Among other things, the Agreement requires that the abatement result is additional with respect to what the country (which hosts the abating firm) has declared. Besides its declaration should be ambitious enough so that it can be considered an effective means of climate protection. Thus it is expected that abating firms will press their governments to make adequate declarations.

Opisywany w poprzednim numerze *Aury* ETS nie jest skutecznym instrumentem zapobiegania katastrofie klimatycznej. Obejmuje małą część światowych emisji i w dodatku w krajach, gdzie te emisje i tak nie rosną. Reszta świata – a zwłaszcza "tygrysy azjatyckie" – cynicznie wykorzystuje fakt podrożenia produkcji europejskiej, żeby taniej zaopatrywać gospodarki w to, na co jest popyt. Jednak ETS może stanowić zachętę, żeby klimat chronić również w tamtych krajach.

Przez wiele lat niektórzy eksperci wierzyli, że jednostronnie podejmowane ambitne rozwiązania będą skutkować ochroną klimatu. Spodziewany mechanizm zakładał podążanie przez resztę za dobrym przykładem, co – niestety – oczywiście nie działa w międzynarodowej współpracy ekologicznej. Inna argumentacja głosiła, że jednostronnie przyjmowane rozwiązania doprowadzą do takiego postępu technicznego, że reszta świata spontanicznie (bez podejmowania żadnych zobowiązań politycznych) porzuci dotychczasowe technologie i zacznie dekarbonizować produkcję, czyli ograniczać jej obciążenie emisją dwutlenku węgla. Minęło już kilka dekad od podpisania Konwencji Klimatycznej, a kraje, w których emisja rośnie nadal stwierdzają, że technologie wysokowęglowe są dla nich atrakcyjne ekonomicznie, więc się ich trzymają. Wprawdzie postęp techniczny sprawia, że technologie niskowęglowe tanieją, ale dzieje się to zbyt wolno, żeby przełamać atrakcyjność starych sposobów produkcji.

Zachęcanie do ochrony klimatu

Kraje, w których emisje dwutlenku węgla zostały poddane ograniczeniom, troszczą się o to, żeby ich gospodarki nie były narażone na nieuczciwą konkurencję ze strony producentów nie poddanych analogicznemu ograniczeniu. Od czasu do czasu pojawiają się więc pomysły, żeby na importowane towary nakładać cła, które by likwidowały atrakcyjność spowodowaną brakiem odpowiednich wymagań ekologicznych w krajach eksportujących (*Aura* 1/2013, 7/2019). Ów brak konkurencji odczuwają dotkliwie nie tylko w Europie, ale nawet w Stanach Zjednoczonych, gdzie ochrona klimatu nie ma aż tak wysokiego priorytetu politycznego. Zważywszy na wzmożoną ostatnio intensywność badań nad tzw. BTA (*Border Tax Adjustment*), czyli cłami na towary wyprodukowane zbyt tanio, a także zważywszy na inicjatywy polityczne, trzeba liczyć się z tym, że w USA i w UE będą podejmowane praktyczne próby ograniczania importu z krajów psujących klimat. Jednak biorąc pod uwagę potęgę gospodarek azjatyckich i członkostwo Chin w Światowej Organizacji Handlu (która zabrania ceł podyktowanych "ekologicznie"), zapewne wiele lat upłynie zanim instrumenty tego typu zaczną funkcjonować. Przymuszczać próbę wprowadzenia BTA zacznie się od rynku stali, bo w tym sektorze obliczenie "oszczędności" ze stosowania przez eksporterów złych technologii jest mniej kontrowersyjne niż w innych przypadkach.

Można się spodziewać, że przedsiębiorstwa w krajach pozaeuropejskich będą redukowały emisję dwutlenku węgla. Artykuł 6 przyjętego w 2015 r. Porozumienia Paryskiego (*Aura* 3/2018, 9/2018, 1/2020) przewiduje możliwość sprzedania – w formie pozwolenia na emisję – owocu przedsięwzięcia, które doprowadziło do takiej redukcji. Powiedzmy, że pakistańskie przedsiębiorstwo dokonało jakiegoś działania skutkującego spadkiem emisji dwutlenku węgla u siebie z 4 mln ton do 3 mln ton. Nastąpiła więc obniżka o 1 mln ton. Owo przedsiębiorstwo chciałoby to komuś w Europie sprzedać i zainkasować 90 mln euro (zakładając, że cena transakcji będzie taka, jak pod koniec 2021 r.). Ale artykuł 6 Porozumienia Paryskiego stawia pewne warunki (na razie zarysowane dość ogólnie). Stara się nie dopuścić do sytuacji, w której emisja w jakimś przedsiębiorstwie rzeczywiście spadnie, ale całkowita emisja w danym kraju wzrośnie. A Pakistan nie ma zobowiązań, żeby się trzymać jakiegoś harmonogramu emisji (w stosunku do którego miałyby się sprawdzać postępy), więc należałoby "ukarać" pakistańskie przedsiębiorstwo odmową zakupu za to, że jego kraj nie ma wiążących zobowiązań.

"Doprecyzowywanie" artykułu 6

Na corocznych konferencjach ponawiane są podchody ze strony różnych sygnatariuszy konwencji klimatycznej, aby tak "doprecyzować" powyższy artykuł 6, żeby można było handlować lewymi pozwoleniami, czyli zaświadczeniami, że w jakimś przedsiębiorstwie obniżono emisję, mimo że w sumie mogła ona wzrosnąć. Na przykład w 2021 r. na COP-26 (*Aura* 1/2022) – pod silną presją Brazylii – umieszczono w artykule 6 klauzulę, że przedmiotem handlu mogą być obniżki emisji uznane przedsiębiorstwom w ramach tzw. mechanizmu czystego rozwoju (CDM, *Clean Development Mechanism*), które właśnie słynęły z tego, że były sztuczne, bo niepotwierdzone obniżką emisji w kraju, z którego pochodziły. Jedyne co udało się wyperswadować delegacji brazylijskiej, to ograniczenie tej klauzuli do okresu po 1 stycznia 2013 r. (wcześniejsze "uznania" nie będą objęte artykułem 6).

Możliwość handlowania emisjami w ramach artykułu 6 Porozumienia Paryskiego uzależniona jest od spełnienia warunków wymagających rzeczywistej, a nie lokalnej redukcji, której towarzyszyłby wzrost emisji gdzie indziej. A zatem perspektywa, że wzmiankowane powyżej przedsiębiorstwo pakistańskie będzie mogło zarobić na handlowaniu w ramach ETS zależy od tego, czy rząd Pakistanu przedstawi sensowny harmonogram ograniczania emisji. Komisja Europejska dysponuje potężnym instrumentem nacisku na tę większość świata (ponad 150 krajów), która – tak jak Pakistan – nie ma dotąd żadnych wiążących harmonogramów. Wysoka cena pozwolenia na dwutlenek węgla może być niewygodna dla wielu przedsiębiorstw europejskich. Tym niemniej równocześnie stanowi zachętę dla przedsiębiorstw pozaeuropejskich, żeby naciskały na swoje rządy, aby spełniono warunki artykułu 6.

Porozumienie Paryskie wprowadziło pojęcie oficjalnych zobowiązań do ograniczenia emisji. Owe zobowiązania, nazywane *Intended Nationally Determined Contributions* (INDC), albo *Nationally Determined Contributions* (NDC), są wysoce kontrowersyjne (*Aura* 3/2017), ale umożliwiają wreszcie zapoczątkowanie procesu stabilizacji emisji na świecie, a w dalszej perspektywie – także jej spadku. W kontekście artykułu 6 mogłyby stanowić punkt odniesienia dla zbadania, czy dzięki jakiemuś przedsięwzięciu rzeczywiście następuje redukcja emisji, czy nie następuje (nie tylko w raportującym przedsiębiorstwie, ale i w szerszej skali, czego przecież wymaga ochrona klimatu).

Dobrowolne zobowiązania

Póki co, harmonogramy są bardzo mało ambitne. Np. rząd chiński deklaruje, że kiedyś ograniczy emisję dwutlenku węgla. Albo, że zmniejszy jednostkowe obciążenie PKB emisjami (zważywszy na przewidywany wzrost PKB, chińska emisja jednak wzrośnie według tych deklaracji i to sporo). Z kolei rząd Meksyku deklarował na przykład, że do 2030 roku powstrzyma deforestację, która skutkuje uwolnieniem do atmosfery zakumulowanego w drzewach dwutlenku węgla (innymi słowy przewidywał, że na razie deforestacja będzie nadal postępowała). Jednak w porównaniu z okresem wcześniejszym, dzięki Porozumieniu Paryskiemu, sytuacja się poprawiła, bo w ogóle pojawiły się jakieś harmonogramy (choćby mało ambitne), względem których będzie można sprawdzać, czy określone przedsięwzięcie rzeczywiście skutkuje obniżką emisji.

Nie da się wykluczyć, że propozycja oszukańczego zapisu zgłoszona przez jakąś delegację zostanie kiedyś przeoczona, albo wzięta za dobrą monetę i artykuł 6 Porozumienia Paryskiego ulegnie takiemu "doprecyzowaniu", aby umożliwić sprzedaż fikcyjnej obniżki emisji nabywcom z ETS (którym nie musi zależeć na tym, żeby całkowita emisja na świecie spadła; im zależy na tym, żeby tanio kupić pozwolenie). Na razie jednak warunki są sformułowane dość racjonalnie, więc sprzedawca z kraju, którego NDC (czy INDC) są rażąco sprzeczne z uwarunkowaniami europejskimi nie może liczyć na skorzystanie z wysokich cen w ETS. Wydaje się, że Komisja Europejska jest świadoma atrakcyjności ETS pod tym względem i będzie umiała to wykorzystać na rzecz ochrony klimatu, pilnując, aby artykuł 6 nie uległ rozmiękczeniu.

Ale nie jest jasne, czy należy w ogóle liczyć na istnienie potencjalnych sprzedawców z krajów pozaeuropejskich. Albowiem spodziewana w przyszłości dekarbonizacja może być nie tyle

efektem zmniejszenia emisji przez istniejące podmioty gospodarcze, co raczej skutkiem pojawiania się nowych podmiotów, nie obarczonych żadną przeszłą emisją. Skoro te nowe podmioty nie miałyby czego sprzedawać na rynku ETS, to i nie musiałyby wywierać żadnej presji na swoje rządy, aby przyjmowano ambitniejsze NDC. Eksperci energetyczni spodziewają się, że najbardziej obiecujące postępy dekarbonizacji będą dokonywać się właśnie dzięki budowie zupełnie nowej infrastruktury w krajach, które mało dotąd zużywały energii, a więc i mało emitowały dwutlenku węgla, bo były słabo rozwinięte gospodarczo.

ETS nie jest systemem idealnym. Być może systemy wdrażane gdzie indziej okażą się lepsze w roli rozwiązania wzorcowego dla większej części świata. Tym niemniej wysoka cena pozwolenia osiągnięta w Europie stanowi poważną zachętę, by pozaeuropejskie przedsiębiorstwa, które redukują emisje domagały się od swoich rządów podjęcia zobowiązań umożliwiających im skorzystanie z ETS.