

Cła ekologiczne

Głównie Unia Europejska, ale również inne kraje kontemplują wdrożenie instrumentów, które chroniłyby ich producentów przed nieuczciwą konkurencją ze strony tych, którzy nie są poddani równie surowym ograniczeniom ekologicznym. Na przeszkodzie stoją zasady Światowej Organizacji Handlu, które traktują wszelkie cła i bariery techniczne jako narzędzia dyskryminacyjne. Zasady te dopuszczają jednak przepisy VAT-owskie, które przewidują, że eksporterom należy się zwrot podatków, zaś importerzy muszą się liczyć z pewnymi obciążeniami sprowadzanych produktów. Komisja Europejska i administracja amerykańska w prowadzonych przez siebie pracach zmierzają do wykorzystania tej furtki starając się, aby handel międzynarodowy nie godził w tych, których produkcja spełnia wymagania ekologiczne ostrzejsze niż gdzie indziej. Droga do zaprojektowania takich instrumentów jest długa i skomplikowana; zanim najpotężniejsze państwa zrzeszone w Światowej Organizacji Handlu zaczną przeciwko nim protestować, można się spodziewać, że również w samej Europie i Ameryce Północnej opozycja będzie silna.

Ecological tariffs

The European Union and some other countries are contemplating the implementation of instruments to protect their producers against unfair competition from suppliers not subjected to similar ecological constraints. The rules of the World Trade Organisation ban any tariffs and technical barriers as tools of discrimination. At the same time, these rules allow VAT regulations whereby exporters enjoy tax refunds and importers are expected to pay some contributions. Both the European Commission and the American administration are hoping to use this precedent to protect their internal markets against international trade with regions where the same ecological constraints do not apply. The road to implementing such instruments is long and winding; the most powerful members of the World Trade Organisation may be expected to object, and European and North American stakeholders will likely do so even earlier.

Ambicje ekologiczne w najbogatszych regionach świata znacznie wyprzedzają analogiczne inicjatywy powstające gdzie indziej. W rezultacie producenci europejscy – ale również amerykańscy czy kanadyjscy – są narażeni na przegraną w konfrontacji z producentami z innych regionów, które nie mają równie silnych ograniczeń. Zasady Światowej Organizacji Handlu (*World Trade Organisation*, WTO) uznają jednak wszelkie ograniczenia handlowe związane z wymaganiami ekologicznymi za nielegalne. Zabraniają także stosowania sankcji handlowych w konwencjach ekologicznych. Nawiasem mówiąc, Protokół Montrealski (*Aura* 11/2014), zakazujący sygnatariuszom handlowania z nie-sygnatariuszami byłby obecnie niemożliwy do przyjęcia. W 1987 r., kiedy go podpisywano, nie istniała jeszcze WTO, jego ciężar gospodarczy nie był wielki, więc nikt nie protestował.

Ograniczenia handlowe związane z ochroną środowiska z reguły ustępują innym uwarunkowaniom. Podejrzenia o dyskryminację zagranicznych producentów bywają czasem trudne do zrozumienia. Najdziwniejszym dla mnie rozstrzygnięciem była swego czasu delegalizacja w USA nalepki "Dolphin-safe" (*Bezpieczne dla delfinów*), stosowana na konserwach tuńczyka odławianego sieciami, w które nie mogą zaplątywać się delfiny (*Aura* 6/2013). Rybacy nie-amerykańscy, którzy nie dysponowali odpowiednią technologią zaskarżyli nalepkę i wygrali.

Najkosztowniejszym obecnie ograniczeniem ekologicznym jest redukcja emisji dwutlenku węgla. Unia Europejska wprowadziła przepisy, które podrażają procesy produkcyjne skutkujące taką emisją. Nie czekając na przepisy federalne, kilka stanów amerykańskich też zaczęło wymagać od swoich producentów znacznego ograniczenia emisji.

Społeczny koszt węgla

Wprowadzone wymagania skutkują podrożeniem emisji dwutlenku węgla. W podręcznikach ekonomicznych rozważa się nałożenie ceny na węgiel uwalniany do atmosfery – głównie w formie dwutlenku węgla, ale również w formie metanu albo innych gazów, zwanych cieplarnianymi. Ta cena jest określana jako "społeczny koszt węgla" (*Social Cost of Carbon*). Specjaliści spierają się, ile powinien on wynosić (*Aura* 2/2022). W niektórych krajach wprowadzone są specjalne opłaty, z reguły niższe niż postulowane przez ekonomistów. Np. w Polsce w 2023 r. stawka wynosiła 34 gr/t. Produkty skutkujące emisją tego gazu są obciążone ogólnymi podatkami, ale nie jest jasne, czy należy je traktować jako odzwierciedlenie owego "społecznego kosztu węgla". W Polsce akcyza na benzynę silnikową jest dwa razy wyższa od VAT. Podobnie jest w innych krajach europejskich. Ale trudno powiedzieć, czy owe podatki mogą być traktowane jako oszacowanie "społecznego kosztu węgla", bo determinowane są w oderwaniu od kryteriów ekologicznych.

To nie opłata za emisję – niezależnie od tego jak się nazywa, czy jakiemu podatkowi odpowiada – stanowi najczęstsze odzwierciedlenie "społecznego kosztu węgla". Jest nim cena pozwolenia na emisję dwutlenku węgla. W Unii Europejskiej wynosiła ona w 2023 r. około 100 €/t (wcześniej była znacznie niższa). Bezpośrednio płacą ją tylko ci, którzy emitują, choć starają się potem ją w kalkulować w ceny sprzedawanych produktów. Ale produkty te mogą przegrywać konkurencję z importem pochodzącym z krajów, gdzie "społeczny koszt węgla" został oszacowany taniej, albo gdzie nie liczy się go wcale. Powtarza się więc postulat, żeby na import nakładać cła, które uniemożliwiałyby taką nieuczciwą konkurencję.

Sprawa wydaje się oczywista, jednak wcale taka nie jest. Po pierwsze, zakazuje tego Światowa Organizacja Handlu (WTO). W związku z tym we wszelkich przymiarkach, zarówno Komisja Europejska, jak i administracja amerykańska powtarza, że pracuje się nad instrumentami, które są zgodne z zasadami Światowej Organizacji Handlu (*WTO-compatible*). Pewną nadzieję stwarza fakt, że WTO akceptuje rozliczenia finansowe związane z poborem VAT (zwolnienia dla eksporterów i obciążenia dla importerów). Jest więc szansa, że da się znaleźć jakiś sposób, żeby importerów obciążać tym, na co byliby narażeni, gdyby produkcja odbywała się na miejscu, a nie zagranicą. Być może da się to zrobić, choć na razie nikt nie ma pewności jak. Po drugie, praktyczne obliczanie takich ceł jest bardzo problematyczne. W przypadku produktów o skomplikowanym składzie, których komponenty pochodzą z różnych krajów i sektorów gospodarczych, nie da się tego łatwo zrobić. Dlatego

próby obliczania odpowiednich wskaźników ograniczone są na razie do niewielkiej liczby stosunkowo słabo przetworzonych towarów jak cement, czy stal.

Można oszukiwać na "społecznym koszcie węgla", od którego wysokości miałyby zależeć cło. Najłatwiej to zrealizować wprowadzając obciążenia podatkowe, którym towarzyszą subwencje budżetowe zmniejszające realny ciężar opodatkowania. Gdyby je zrealizować w postaci ulg, albo bezpośrednich wypłat, to sprawa byłaby łatwa do wykrycia. W praktyce może to być jednak zorganizowane znacznie sprytniej. Na przykład wprowadzeniu nowego podatku od elektryczności może towarzyszyć rekompensata dla ubogich konsumentów, pozwalająca na zakup owej droższej elektryczności. Schemat wygląda sensownie, ale błędem byłoby potraktowanie owego podatku jako odzwierciedlenie "społecznego kosztu węgla", bo trzeba byłoby go pomniejszyć o subwencje. W systemie handlowania emisjami manipulacje tego typu są również możliwe, choć łatwiejsze do wykrycia. Nie można traktować ceny pozwolenia jako ów koszt, jeśli niektórzy emitenci otrzymują pewną pulę takich pozwoleń za darmo.

Emisyjność typowych procesów przemysłowych

Poszukuje się sposobów szacowania emisji dwutlenku węgla w jednostkach fizycznych, przypadających na jednostkę produktu. Praktycznie możliwe to jest w przypadku wyrobów mało przetworzonych. Państwowe statystyki z reguły dotyczą zakładów, a nie produktów. O ile można więc uznać, że wiadomo, ile dany zakład emituje, o tyle rozliczenie tej emisji na poszczególne produkty bywa kłopotliwe. Dlatego przymiarki do obliczania hipotetycznej emisji dwutlenku węgla, jakiej dany produkt wymagał, na razie są ograniczone do wąskiej grupy artykułów, zwłaszcza surowców.

W przypadku elektryczności wytwarzanej z węgla przyjmuje się średnio 1 t CO₂ na 1MWh. Jest to wskaźnik uproszczony, bo w przypadku węgla brunatnego waha się od 0,79 do 1,37; w przypadku węgla kamiennego – od 0,76 do 1,31. W Polsce przyjmuje się średnio 0,8. W elektrowniach olejowych od 0,55 do 0,93, zaś w gazowych od 0,36 do 0,89. Co ciekawe, nawet dla elektryczności ze źródeł odnawialnych przyjmuje się jakąś emisję dwutlenku węgla. Dla paneli fotowoltaicznych jest to od 0,01 do 0,73, dla biomasy od 0,01 do 0,10, dla atomu lub wody od 0 do 0,24 i dla wiatru od 0,01 do 0,12. Wszystkie wskaźniki oparte są na analizie cyklu życia (*Aura 5/2011*), czyli metodzie uwzględniającej także emisje pośrednie – tj. na etapie konstrukcji i utylizacji.

W przypadku produktów petrochemicznych, przyjmuje się, że na każdą tonę przypada średnio 0,9 t wyemitowanego dwutlenku węgla. Są różnice zależne od stopnia rafinacji: wskaźnik dla benzyny lotniczej jest nieco niższy, zaś dla ciężkiego oleju opałowego – wyższy. W przypadku produktów hutniczych, przyjmuje się, że wydobycie jednej tony rudy żelaza wymaga emisji 0,12 t CO₂. Zaś produkcja 1 t stali w wielkim piecu wymaga 1,92 t CO₂. Produkcja aluminium zużywa zazwyczaj dużo elektryczności. Jeżeli owa elektryczność pochodzi z gazu naturalnego, to 1 tona aluminium wymaga emisji 0,62 t CO₂. Jeżeli z węgla – to więcej. Natomiast przy produkcji cementu na każdą tonę przetwarzanego wapienia emituje się średnio 0,44 t CO₂.

Wskaźniki tego typu mogą służyć obliczaniu orientacyjnego obciążenia emisjami poszczególnych produktów. Wstępne przymiarki sugerują, że amerykańscy importerzy owych

produktów musieliby płacić znacznie wyższe ceny, gdyby kupowane towary były obciążone wymaganiami takimi jak w USA (nie mówiąc o wymaganiach europejskich). I tu się zaczyna problem polityczny. Handel amerykańsko-chiński kwitnie właśnie dzięki temu, że wytwórcy chińscy – ponosząc znacznie niższy "społeczny koszt węgla" – mogą swoje wyroby sprzedawać po konkurencyjnych cenach. Chiny są jednym z najpotężniejszych członków Światowej Organizacji Handlu, więc nietrudno przewidzieć, że będą starały się zdelegalizować "cła ekologiczne", a przynajmniej opóźnić ich wdrożenie. Ich obliczanie opiera się na bardzo kontrowersyjnych szacunkach i łatwo będzie apelować o likwidację pomysłu, który stawia przeszkody dla handlu w tak ułomny sposób. Orientacyjne stawki, które miałyby mieć zastosowanie, nie pozostawiają wątpliwości, że światowe przepływy handlowe musiałyby zostać drastycznie ograniczone.

Ale nie tylko ze strony "tygrysów azjatyckich" trzeba się spodziewać walki. Wiele przedsiębiorstw północno-amerykańskich i europejskich swoje powodzenie zawdzięcza tanim komponentom sprowadzanym z tamtego kierunku. Wygodniej jest nie dociekać skąd biorą się tak niskie ceny. Można zatem oczekiwać, że pomysł wprowadzania ceł uzależnionych od stopnia ambicji ekologicznej w krajach eksportujących będzie również zwalczany tam, gdzie ma być wdrażany. I nie chodzi tu tylko o kontestację inspirowaną z zewnątrz. Podrożenie importu jest rzeczywiście niewygodne dla krajowej gospodarki.

Byłoby wspaniale, gdyby wymagania ekologiczne były podobne na całym świecie tak, że nikt nie miałby powodu, żeby domagać się karaniami tych, którzy mają wymagania niższe. Ale się na to nie zanosz. W przypadku zanieczyszczeń, które dotyczą przede wszystkim tych, którzy mieszkają w bezpośrednim sąsiedztwie zanieczyszczającego, można mieć nadzieję, że sprawy będą szły w dobrym kierunku; ofiary zanieczyszczeń będą wywierać presję na swoje władze, żeby problem rozwiązać. Niestety w przypadku dwutlenku węgla jest zupełnie inaczej. W stężeniach, w jakich występuje w atmosferze jest nieszkodliwy dla organizmów żywych. Jego szkodliwość wynika dopiero z niszczenia światowego klimatu, które dotyczą wszystkich – zarówno tych, którzy emisję zwiększają, jak i tych, którzy ją zmniejszają. Ekonomiści mówią, że klimat jest tzw. dobrem publicznym (*Aura* 12/2009, 2/2010, 2/2015). Jego ochrona wymaga wspólnego działania wszystkich użytkowników, a nie tylko niektórych. Z tego względu kluczowe jest Porozumienie Paryskie z 2015 r. (*Aura* 3/2018), które stanowi krok w dobrym kierunku.

Można mieć nadzieję, że prace nad cłami ekologicznymi w Europie i USA będą stanowiły czynnik zachęcający kraje, które dotąd nie zmniejszały emisji dwutlenku węgla, żeby się jednak tym zająć. Zachętę stanowi wdrożony w Unii Europejskiej system handlu emisjami, skutkujący wysoką ceną pozwolenia (*Aura* 12/2022). Ponadto osiągnięta cena stanowi bodziec, żeby chronić przed zewnętrzną konkurencją tych, którzy ją płacą. Podnosi to wiarygodność przygotowań do wdrożenia ceł ekologicznych.