

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Handel międzynarodowy a zmiana klimatu”

(2011/C 21/03)

Sprawozdawca: **Evelyne PICHENOT**

Dnia 26 lutego 2009 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Handel międzynarodowy a zmiana klimatu”.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 maja 2010 r.

Na 463. sesji plenarnej w dniach 26–27 maja 2010 r. (posiedzenie z 26 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 154 do 4 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Zalecenia

1.1 Nowa polityka handlowa włączona do strategii „Europa 2020” powinna dostarczyć rozwiązań problemów dotyczących środowiska naturalnego, nie ulegając przy tym pokusie powrotu do protekcyjnizmu. Musi służyć rozwinięciu bardziej innowacyjnego i przyjaznego dla środowiska rynku oraz sprzyjać dobrobytowi społecznemu. Aby zrealizować te ambicje, UE może dać przykład ukierunkowania ścieżki wzrostu na model o niskim poziomie emisji dwutlenku węgla i dzięki temu nadal przodować w walce z ociepleniem klimatu. Skutki wzrostu gospodarczego, transportu i rozpowszechniania technologii sprawiają, że handel międzynarodowy jest nieodłącznym elementem debat na temat zmiany klimatu i przejścia ku gospodarce ekologicznej.

1.2 Komitet gorąco pragnie, aby rozwiązanie globalne na szczycie WTO, w ramach rundy dauhańskiej, ułatwiło wymianę towarów i usług środowiskowych poprzez istotne zmniejszenie barier taryfowych i pozataryfowych. Jednocześnie Komitet jest zdania, że UE powinna kontynuować swoje wzorcowe działania i ułatwiać transfer technologii ekologicznych w ramach dwustronnych i regionalnych umów handlowych.

1.3 Z myślą o przyszłej strategii handlowej EKES zaleca, by przeprowadzono więcej analiz dotyczących środowiskowego i społecznego wymiaru zmiany klimatu, w tym kwestii związanych z gospodarką wodną. Zachęca społeczeństwo obywatelskie w Europie i krajach trzecich, by przed dwustronnymi i regionalnymi negocjacjami handlowymi zaangażowało się w analizy wpływu, szczególnie dotyczące zagadnień zrównoważonego rozwoju.

1.4 W dziedzinie transportu EKES popiera przyjęcie światowych celów ustanowionych przez UNFCCC, polegających na ograniczeniu emisji w transporcie lotniczym o 10 % oraz w transporcie morskim o 20 %. Decyzja o podziale wysiłków w zakresie ograniczania emisji będzie dotyczyła także sektora transportowego, ponieważ od 2012 r. lotnictwo będzie stopniowo włączane do unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS). Do tych wysiłków dołączy również inicjatywa europejska służąca ustanowieniu ambitnych celów w zakresie efektywności energetycznej w transporcie dalekomorskim.

1.5 Wobec niepewności co do porozumienia kopenhaskiego w sprawie zmiany klimatu z grudnia 2009 r., a także jego konsekwencji, w pakiecie klimatyczno-energetycznym przewidziano, że w czerwcu 2010 r. zostanie przyjęte, w procedurze współdecyzji z udziałem Parlamentu Europejskiego, sprawozdanie zawierające „odpowiednie propozycje” dotyczące sektorów objętych ryzykiem „ucieczki emisji” dwutlenku węgla z powodu narażenia na konkurencję międzynarodową lub z powodu dodatkowych kosztów związanych ze wspólnotową ceną CO₂. O ile ryzyko „ucieczki emisji” nie jest jak dotąd obserwowane, o tyle należy się z nim liczyć od 2013 r. Ryzyko to będzie rosnąć, w miarę jak UE będzie zwiększać ilość uprawnień do emisji sprzedawanych w drodze aukcji i w miarę jak nienależące do UE kraje emitujące znaczną ilość dwutlenku węgla będą opóźniać wprowadzenie rynku handlu uprawnieniami do emisji lub wprowadzenie wewnętrznego podatku.

1.6 W perspektywie krótkoterminowej ograniczanie ryzyka „ucieczki emisji” powinno przybrać priorytetową formę zwiększenia darmowych przydziałów uprawnień do emisji, przy czym zakres tego zwiększenia będzie zależny od postępów i wyników negocjacji wielostronnych w sprawie zmiany klimatu. Te darmowe przydziały, przeznaczone dla wrażliwych sektorów, ustanowione na podstawie najlepszych wyników i uwarunkowane spełnieniem podwójnego kryterium otwarcia handlu oraz dodatkowego kosztu dwutlenku węgla, powinny mieć charakter przejściowy, wynikający z empirycznego uzasadnienia, oraz być zgodne z regułami handlu międzynarodowego i z modelem o niskim poziomie emisji CO₂.

1.7 Stosowanie środków dostosowawczych na granicach nie spotka się z aprobatą WTO, jeśli Unia będzie nadal wspierać darmowy rozdział uprawnień do emisji, bo tylko w wypadku, gdy uprawnienia są w całości wystawiane na sprzedaż aukcyjną, system ETC może być traktowany równoznacznie z podatkiem (i w związku z tym może być dostosowany na granicach). Najkorzystniej byłoby wymagać takich dostosowań o charakterze tymczasowym w odniesieniu do kilku pozycji taryfowych na podstawie dowiedzionego ryzyka „ucieczki emisji” w momencie, gdy skończy się możliwość darmowego przyznawania uprawnień. Jedynie dokładnie ukierunkowane i uzasadnione dostosowania, mające na celu wyłącznie – i jest to główny dorobek Kopenhagi – utrzymanie wzrostu temperatury poniżej granicy 2 °C, mogłyby zostać podtrzymane przed Organem Rozstrzygnięcia Sporów WTO.

1.8 Biorąc pod uwagę powolne i niepewne kształtowanie się projektów tworzenia rynków handlu uprawnieniami do emisji na świecie, państwa członkowskie UE będą jeszcze przez kilka lat należały do grona niewielu państw ustalających cenę CO₂. Uwzględniając ryzyko „ucieczki emisji” zagrażające kilku sektorom europejskim objętym unijnym systemem ETS, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zaleca także istotne zwiększenie liczby inwestycji długoterminowych mających na celu dekarbonizację gospodarki oraz utworzenie przewidywalnych i stabilnych zachęt do innowacyjności, badań i rozwoju w dziedzinie czystych technologii, które nie są jeszcze możliwe do zbycia na rynku.

1.9 Aby rozwijać ekologiczną gospodarkę i zachować przywództwo w tej dziedzinie, Europa powinna zatem, działając we własnym interesie i na rzecz klimatu, utrzymać swoje wysokie ambicje dotyczące stopniowego ograniczania emisji, tak aby osiągnąć ich zmniejszenie o 80 % do 2050 r., przy czym można przewidzieć przykładowo cel pośredni w postaci zmniejszenia emisji o 25–40 % w latach 2020–2030. Komitet proponuje, aby opracowano analizy wpływu (na środowisko naturalne, zatrudnienie i rozwój) pozwalające antycypować działania na przyszłych etapach w latach 2020–2050.

1.10 Walka ze zmianą klimatu wymaga wspólnych zdecydowanych działań społeczeństwa na szczeblu krajowym i europejskim. Oprócz presji rynku (EU ETS) władze publiczne powinny natychmiast wprowadzić odpowiednio ukierunkowane zachęty finansowe i fiskalne, a także realizować inwestycje badawczo-rozwojowe w dziedzinie „czystych” technologii i usług. Samorządy terytorialne mogą wspierać rozwój czystych technologii poprzez odpowiednie specyfikacje przetargowe zamówień publicznych.

1.11 Oprócz producentów emitujących CO₂, również konsumentów wzywa się do odgrywania pewnej roli w walce z emisjami gazów cieplarnianych, bezpośrednio powiązanych z handlem. Komitet zachęca do ujednoczenia i ustabilizowania metodologii pomiaru śladu węglowego produktów, który to pomiar obejmuje wszystkie etapy: od koncepcji aż do dystrybucji. W tym celu Komitet zaleca udoskonalenie analiz cyklu życia poprzez nasilenie badań metodologicznych w zakresie „rachunkowości dotyczącej dwutlenku węgla”. O ile inicjatywa dotycząca norm i oznaczania śladu węglowego powinna utrzymać charakter prywatny i zdecentralizowany w granicach UE, o tyle konieczne są wspólne ramy pomiaru i oceny, których stworzenie powinno leżeć w gestii Komisji lub odpowiedniej agencji.

1.12 EKES zaleca, by wyprzedzając przyszłe orzecznictwo Organu Rozstrzygania Sporów WTO, wyjaśniono, w jakim stopniu procedury i metody produkcji (PMP) mogą stanowić uzasadnienie dla ograniczenia handlu z tytułu klauzuli środowiskowej⁽¹⁾. Komitet zaleca ponadto rozszerzenie mandatu Komitetu ds. Handlu i Środowiska WTO w celu wyjaśnienia skutków prawnych sporu USA z kilkoma krajami w sprawie krewetek.

⁽¹⁾ Art. XX WTO. W art. XX Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu (GATT) przewiduje się możliwość wyłączenia z przepisów dotyczących wolnego handlu, jeśli środki te są uzasadnione ochroną środowiska naturalnego.

2. Globalizacja a klimat

2.1 Ostatnie dziesięciolecie charakteryzowały się bezprecedensową ekspansją handlu międzynarodowego (21 % światowego PKB w 2007 r., z wyłączeniem handlu wewnątrz europejskiego) pomimo dwunastoprocentowego spadku w 2009 r. spowodowanego kryzysem. Wzrost gospodarczy, transport i rozpowszechnianie technologii sprawiają, że handel międzynarodowy jest nieodłącznym elementem debat na temat zmiany klimatu.

2.2 Obecnie żadne całościowe ramy teoretyczne nie określają wszystkich zakłóceń i związków przyczynowo-skutkowych, jakie łączą handel z klimatem⁽²⁾. Pomiar wpływu handlu na klimat i ogólnie na środowisko naturalne przeprowadza się w pracach badawczych za pomocą trzech zmiennych, które się ze sobą łączą. Zmienna skali: handel przyczynia się do wzrostu aktywności gospodarczej, a w konsekwencji, przy niezmienniej technologii, zwiększa emisje. Zmienna organizacji: zmiana organizacji geograficznej na podstawie porównywalnych korzyści może powodować zmniejszenie lub zwiększenie emisji, zależnie od tego, jaki poziom zanieczyszczeń wywołuje dany rodzaj produkcji, w której specjalizują się kraje w ramach globalizacji. Zmienna techniczna: pod presją społeczeństwa obywatelskiego, wspieranego przez przedsiębiorstwa, oraz dzięki działaniom władz publicznych pojawiają się czystsze technologie o obniżonych emisjach. Przedsiębiorstwa europejskie podlegające systemowi ETS przyczyniły się do osiągnięcia przez UE zawartych w protokole z Kioto celów dotyczących zmniejszenia emisji.

2.3 Suma tych trzech czynników oddziaływania handlu na emisje CO₂ jest ujemna, z powodu ilościowej przewagi handlu, który jak na razie nie bilansuje się z rozpowszechnianiem czystych technologii. Odległość między różnymi miejscami produkcji i miejscami ostatecznej konsumpcji nie jest jedynym czynnikiem, jaki należy uwzględnić, ani też czynnikiem mającym przewagę w bilansie dwutlenku węgla.

2.4 Jednakże konkretne powiązanie z klimatem polega na wpływie handlu na transport⁽³⁾, a w konsekwencji na emisje. Ropa naftowa jest obecnie źródłem 95 % energii zużywanej w transporcie na świecie, a więc sektor transportu krajowego i międzynarodowego przyczynia się do emisji gazów cieplarnianych (nieco poniżej 15 % całości emisji).

2.5 Znaczna część handlu międzynarodowego odbywa się drogą morską (90 % ładunków). Ten rodzaj transportu zalicza się do najmniej zanieczyszczających, jeśli chodzi o emisje CO₂ na kilometr oraz na tonę przewożonego ładunku. Jednakże należy wziąć pod uwagę prognozy wzrostu. Według Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) emisje pochodzące z transportu morskiego mogą się potroić do roku 2050, zwłaszcza ze względu na wzrost wymiany między krajami Południa.

⁽²⁾ *Commerce et changement climatique* (Handel a zmiana klimatu), WTO i UNEP, czerwiec 2009 r.

⁽³⁾ Opinia CESE 461/2010 (nieopublikowana jeszcze w Dz.U.).

2.6 Ponadto kolejną poważną konsekwencją ocieplenia się klimatu jest zagrożenie kryzysem zaopatrzenia w wodę. Jeśli nie zostaną podjęte działania zapobiegawcze, do 2020 r. połowa populacji światowej może być narażona na niedostatek wody. Już obecnie ponad 1,5 mld mieszkańców Ziemi nie ma dostępu do wody pitnej ani do kanalizacji. Ponadto, w zależności od miejsca, rolnictwo będzie również cierpieć z powodu braku wody, przez co handel stanie się elementem strategicznym w realizacji krajowych interesów związanych z bezpieczeństwem energetycznym, klimatycznym i żywnościowym. Przyczyniając się do racjonalnego podziału rzadkich zasobów, handel międzynarodowy mógłby ograniczyć światową presję na zasoby wodne.

3. Potencjalna rola handlu w rozpowszechnianiu technologii służących łagodzeniu zmiany klimatu i dostosowywaniu się do niej

3.1 Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC) sporządził wykaz technologii łagodzenia i dostosowywania, które mogą pomóc w rozwiązaniu problemów dotyczących zmiany klimatu. Wiele z nich uwzględniono w negocjacjach toczących się w ramach WTO w części obejmującej dobra i usługi środowiskowe; są to na przykład turbiny wiatrowe i hydroelektryczne, solarne podgrzewacze wody, ogniwa fotowoltaiczne czy urządzenia niezbędne do funkcjonowania instalacji i technologii korzystających z energii ze źródeł odnawialnych.

3.2 Wspomniane negocjacje w sprawie dóbr i usług środowiskowych prowadzone w ramach rundy dauhąńskiej mogą przyczynić się do poprawy dostępu do dóbr i technologii korzystnych dla klimatu. Jednakże bezpośrednie zyski dla klimatu, których można się spodziewać w związku z liberalizacją handlu, są ograniczone. W odniesieniu do szerokiej gamy produktów, a szczególnie energii ze źródeł odnawialnych, bariery taryfowe są niskie lub umiarkowane (średnio 2 % w krajach bogatych oraz średnio 6 % w krajach rozwijających się). Natomiast przeszkody dla inwestycji oraz bariery pozataryfowe nadal w istotnym stopniu hamują rozpowszechnianie tych produktów (szczególnie normy techniczne i przemysłowe, ograniczenia administracyjne, obowiązkowa obecność handlowa dostawcy usług w kraju importującym, ograniczenia w działalności przedsiębiorstw zagranicznych).

3.3 Biorąc pod uwagę przyszłą strategię handlową planowaną przez Komisję Europejską na 2020 r., EKES jest zdania, że niniejsza opinia zawiera już elementy oceny zapowiadanego celu, służącego poszukiwaniu „inicjatyw mających na celu otwarcie możliwości handlowych dla sektorów przyszłości, takich jak produkty i technologie przyjazne środowisku oraz produkty i usługi z branży zaawansowanych technologii, a także rozwiązań w dziedzinie normalizacji międzynarodowej, szczególnie w obszarach wzrostu”. EKES zaleca w szczególności, by przeprowadzono więcej analiz dotyczących środowiskowego i społecznego wymiaru zmiany klimatu, w tym kwestii związanych z gospodarką wodną. Zachęca społeczeństwo obywatelskie w Europie i krajach trzecich, by przed dwustronnymi i regionalnymi negocjacjami handlowymi zaangażowało się w analizy wpływu, szczególnie dotyczące zagadnień zrównoważonego rozwoju.

3.4 Jeśli chodzi o dostęp do wody pitnej, handel międzynarodowy może odegrać rolę w dziedzinie transferu technologii (instalacje odsalania wody morskiej, ponowne wykorzystywanie

wody ze ścieków oraz techniki kanalizacyjne). Należy zatem włączyć ten aspekt do wszystkich odrębnych negocjacji zalecanych przez EKES w odniesieniu do handlu dobrami i usługami środowiskowymi.

3.5 W dziedzinie transportu EKES popiera przyjęcie światowych celów ustanowionych przez UNFCCC, polegających na ograniczeniu emisji w transporcie lotniczym o 10 % oraz w transporcie morskim o 20 %. Decyzja o podziale wysiłków w zakresie ograniczania emisji będzie dotyczyć także sektora transportowego, ponieważ od 2012 r. lotnictwo będzie stopniowo włączane do systemu ETS. Do tych wysiłków dołączy również inicjatywa europejska służąca ustanowieniu ambitnych celów w zakresie efektywności energetycznej w transporcie dalekomorskim.

3.6 Do przeszkód w rozpowszechnianiu czystych technologii i usług stale zalicza się zaostrzoną ochronę praw własności intelektualnej. Badania wykazały, że od końca lat 90. znacznie wzrosła liczba dóbr chronionych prawem własności intelektualnej, zwłaszcza patentami. O ile prawdą jest, że zwłaszcza patenty umożliwiają ich właścicielom ograniczenie dostępności, wykorzystywania i rozwoju technologii pożytecznych w walce ze zmianą klimatu, o tyle z przeprowadzonych niedawno badań wynika, że prawa własności intelektualnej są kluczową kwestią rozstrzygającą o długoterminowych inwestycjach oraz o rozwoju technologii, które nie są jeszcze dostępne. Natomiast w perspektywie krótkoterminowej prawa własności intelektualnej nie wydają się stanowić najważniejszej przeszkody w rozpowszechnianiu czystych technologii. Aktualny średni koszt patentów w przypadku technologii o wartości komercyjnej jest stosunkowo niewielki. Ważniejsze jest rozwiązanie problemów, które dotyczą niewystarczającego przestrzegania i poszanowania praw własności intelektualnej i wciąż stanowią przeszkodę dla eksportu do niektórych krajów.

3.7 Walka ze zmianą klimatu wymaga wspólnego zdecydowanego działania na szczeblu krajowym i europejskim. Oprócz presji rynku (EU ETS) władze publiczne powinny natychmiast wprowadzić odpowiednio ukierunkowane zachęty finansowe i fiskalne oraz realizować inwestycje badawczo-rozwojowe w dziedzinie „czystych” technologii i usług, których jeszcze nie wprowadzono na rynek. Samorządy terytorialne mogą wspierać rozwój czystych technologii poprzez odpowiednie specyfikacje przetargowe zamówień publicznych.

3.8 W sytuacji wzajemnego powiązania przyczynowo-skutkowego pomiędzy otwarciem na rynek a wzrostem otwarta pozostaje kwestia odpowiedzialności za generowane emisje ze strony przedsiębiorstw i konsumentów z krajów importujących towary. Europa i Stany Zjednoczone są odbiorcami połowy eksportu z Chin. Powstaje pytanie o „rachunkowość w zakresie dwutlenku węgla”, która nie będzie się ograniczać jedynie do pierwotnych źródeł emisji i początkowych etapów łańcucha produkcji, lecz będzie się rozciągać na całość elementów składowych, od koncepcji aż do dystrybucji.

3.9 Komitet stwierdza, że rozproszenie i znaczna mobilność geograficzna zglobalizowanych łańcuchów produkcji utrudnia obecnie dokładny i stabilny pomiar śladu węglowego danego produktu. Trudność ta, związana z otwarciem na konkurencję coraz liczniejszych rodzajów działalności i zadań, nie sprzyja tworzeniu polityk handlowych mających na celu informowanie i uwalnianie konsumentów, np. prywatnych inicjatyw etykietowania, oznakowania ekologicznego i certyfikacji. Ewolucja

indywidualnych zachowań i preferencji w czasie kryzysu pokazuje, że mechanizmy te należy wspierać, lecz zdaniem Komitetu nie zastąpią one działań regulacyjnych władz publicznych, w tym podatków od emisji u źródła. Komitet zaleca udoskonalenie analiz cyklu życia (LCA) oraz nasilenie badań nad trudnymi aspektami metodologicznymi, zwłaszcza w zakresie „rachunkowości dotyczącej dwutlenku węgla”, lecz również nad aspektami finansowymi związanymi z ustanowieniem oddzielnej „rachunkowości dwutlenku węgla” na szczeblu wszystkich podmiotów kolejno uczestniczących w łańcuchu produkcji.

3.10 Skuteczna polityka ochrony środowiska naturalnego powinna umożliwić rozróżnienie produktów według procedur i metod produkcji. Przejścia do gospodarki niskoemisyjnej uda się dokonać tylko wtedy, gdy będzie można wyodrębnić produkty wytwarzane za pomocą metod generujących niewielkie ilości gazów cieplarnianych. Należy zatem faworyzować określone techniki. Jeżeli dzięki odpowiedniemu oznakowaniu konsumentu będą mogli dokonać rozróżnienia dóbr według sposobu ich wytwarzania (ekologicznego bądź nieekologicznego), zmieni to warunki konkurencji i doprowadzi do tego, że dwa produkty wytwarzane w różny sposób nie będą traktowane jako jednakowe.

3.11 W świecie, w którym cena CO₂ jest zróżnicowana, w debatach na temat handlu i klimatu nie można pominąć kwestii podobieństwa produktów, stanowiącej główną koncepcję WTO. EKES zaleca, by wyprzedzając przyszłe orzecznictwo Organu Rozstrzygania Sporów WTO, wyjaśniono, w jakim stopniu procedury i metody produkcji (PMP) mogą stanowić uzasadnienie dla ograniczenia handlu z tytułu klauzuli środowiskowej⁽⁴⁾. Komitet zaleca ponadto rozszerzenie mandatu Komitetu ds. Handlu i Środowiska WTO w celu wyjaśnienia skutków prawnych sporu USA z kilkoma krajami w sprawie krewetek.

4. Związki pomiędzy konkurencyjnością a klimatem

4.1 Negocjacje handlowe i w dziedzinie klimatu wpisują się w dwie różne perspektywy czasowe: negocjacje handlowe obejmują polityki i środki o skutkach bardzo długofalowych, natomiast negocjacje klimatyczne mają skutki bardziej bezpośrednie. Złożoność relacji między strategiami polityki w obszarze handlu i klimatu jest spowodowana nakładaniem się na siebie tych dwóch perspektyw. Środki dotyczące klimatu mogą wywoływać krótkoterminowy wpływ na handel, a środki w zakresie handlu mają wpływ na klimat w znacznie dłuższej perspektywie.

4.2 W świecie idealnym CO₂ miałby jedną cenę, która wprowadzałaby gospodarki światowe na takie tory wzrostu, na których ograniczano by emisje gazów cieplarnianych, nie powodując jednocześnie dyskryminacji ani zakłóceń konkurencji pomiędzy państwami. Aktualny stan rozmów na temat zmiany klimatu wskazuje, że takiego rozwiązania nie można się na razie spodziewać. Jeszcze przez długie lata cena CO₂ nie będzie jednolita na świecie: będzie wynosić 20–30 euro za tonę, w zależności od średniego przewidywanego poziomu emisji na obszarze europejskim, albo zero – w miazdzącej większości innych państw i regionów.

4.3 EKES przyznaje, że w niedoskonałym świecie ryzyko utraty konkurencyjności oraz ryzyko „ucieczki emisji” (migracji gałęzi przemysłu wydzielających gazy cieplarniane poza kraje i regiony, gdzie CO₂ jest najwyższej opodatkowany) dotyczą przede wszystkim grupy krajów, które są najbardziej chętne do wprowadzenia opodatkowania emisji CO₂, czyli krajów europejskich. Opracowanie i wdrożenie międzynarodowych umów sektorowych jest przedmiotem otwartej debaty od ponad dziesięciu lat. Z powodu braku konsensusu nie zakończono prac na tym froncie i kwestia ta pozostaje nadal obszarem do zgłębienia dla energochłonnych gałęzi przemysłu. Rozwój taniej produkcji energii ze źródeł odnawialnych oraz inteligentne sieci jej dystrybucji przyczyniłyby się również do ograniczenia ryzyka utraty konkurencyjności.

4.4 EKES popiera wniosek Komisji⁽⁵⁾, zgodny z deklaracją z marca 2010 r., w której stwierdzono, że przedsiębiorstwa europejskie powinny mieć równe szanse względem konkurentów zewnętrznych. W najbliższej przyszłości branże narażone na ryzyko „ucieczki emisji” powinny otrzymać, zależnie od wielostronnych negocjacji w sprawie zmiany klimatu, dodatkowe bezpłatne przydziały emisji, które mogłyby wynosić nawet 100 % na początku okresu po wygaśnięciu protokołu z Kioto (2013–2014).

4.5 W perspektywie długoterminowej, na etapie objęcia całości uprawnień do emisji obrotem aukcyjnym, podczas którego cenę uprawnień do emisji będzie można traktować równoznacznie z podatkiem, środki dostosowawcze na granicach mogłyby korygować problem utraty konkurencyjności spowodowanej przez wysiłki na rzecz ograniczenia emisji, podejmowane w Europie w znacznie większym stopniu niż w krajach będących jej partnerami handlowymi. Niezależnie od tego, czy mechanizmy te przyjmą formę podatku od przywozu, mechanizmu uwzględniającego koszty emisji dwutlenku węgla na granicach, czy też nakładanego na europejskich importerów obowiązku zakupu uprawnień do emisji we wspólnotowym systemie handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS, nazywanym też „europejskim rynkiem dwutlenku węgla”), mogłyby one stanowić odpowiedź na internalizację związanych z klimatem kosztów działalności gospodarczej sektorów podlegających systemowi ETS.

4.6 Z badań wynika, że utrata konkurencyjności oraz „ucieczka emisji” są nieznaczne na dwóch pierwszych etapach wdrażania EU ETS. W latach 2005–2012 przydziały uprawnień do emisji są hojne i w zasadzie bezpłatne⁽⁶⁾. Z uwagi na to, że nie powstał światowy rynek dwutlenku węgla, który byłby

⁽⁵⁾ Dyrektywa 2009/29/WE, Dz.U. L 140 z 5.6.2009 r., s. 63.

⁽⁶⁾ Pierwszy etap EU ETS (2005–2007) był etapem pilotażowym i szkoleniowym, który umożliwił ustalenie ceny dwutlenku węgla, swobodną wymianę uprawnień do emisji w całej UE oraz stworzenie niezbędnej infrastruktury nadzorowania, zgłaszania i weryfikowania faktycznych uprawnień do emisji poszczególnych przedsiębiorstw. Etap 2. (2008–2012) zbiega się z pierwszym okresem obowiązywania protokołu z Kioto – pięcioletnim okresem, w którym UE i jej państwa członkowskie powinny osiągnąć swoje cele w zakresie emisji, określone w protokole. Przyznawanie nadmiernych uprawnień do emisji na pierwszym etapie doprowadziło do załamania kursu CO₂ na początku drugiego etapu. Na drugim etapie nadal mamy do czynienia z przyznawaniem nadmiernych uprawnień w niektórych sektorach.

⁽⁴⁾ Zob. przyp. 16.

idealnym rozwiązaniem, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny popiera powstawanie różnych systemów ustalania limitu emisji i handlu uprawnieniami do nich, opierających się na modelu europejskim lub na innych, równie skutecznych systemach. Komitet zaleca zbadanie wszystkich trudności oraz rozwiązań służących harmonizacji w oparciu o procesy integracji regionalnej i z uwzględnieniem fluktuacji kursów walutowych.

4.7 Utrata konkurencyjności i „ucieczka emisji” grozi na trzecim etapie EU ETS (2013–2020), podczas którego przewiduje się stopniowe dokonywanie przydziałów w drodze aukcji oraz roczne ograniczanie dostępnych uprawnień do emisji, tak aby osiągnąć cel ograniczenia emisji o 20 % do roku 2020 w stosunku do roku 1990. Docelowo w 2025 r. obrót aukcyjny obejmie 100 % uprawnień do emisji, a pośrednio w 2020 r. na aukcje trafi 70 % uprawnień. Gdyby utrzymało się ograniczenie emisji o 30 %, należałoby ponownie przeanalizować etapy pośrednie sprzedaży aukcyjnej, aby dostosować je do wyników innych krajów zaangażowanych w porozumienie kopenhaskie.

5. Europejska odpowiedź: pakiet klimatyczno-energetyczny i jego wpływ na handel

5.1 W obliczu ryzyka utraty konkurencyjności i „ucieczki emisji”, wynikającego ze stopniowego obejmowania uprawnień do emisji obrotem aukcyjnym oraz ustalenia limitu emisji w 2020 r., Komisja zaproponowała w swoim „pakiecie klimatyczno-energetycznym” odpowiedź w postaci dwóch etapów. Pierwszy etap polega na wskazaniu narażonych sektorów na podstawie dwóch kryteriów: intensywności handlu (otwarcie na handel pozaeuropejski) oraz wpływu kosztu CO₂. Pierwszy wykaz „wrażliwych” sektorów sporządzono w grudniu 2009 r. i będzie on poddawany przeglądowi co 5 lat. Komisja poddała analizie od 200 do 300 sektorów⁽⁷⁾. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zaleca, aby jedynie sektory, które spełniają łączne kryteria kosztu CO₂ oraz intensywności handlu, mogły korzystać od 2013 r. ze 100 % bezpłatnych przydziałów

⁽⁷⁾ Art. 10a(15) dyrektywy 2003/87/WE, zgodnie z którym „sektor lub podsektor uważany jest za narażony na znaczące ryzyko ucieczki emisji, jeżeli: suma dodatkowych kosztów bezpośrednich i pośrednich spowodowanych wprowadzeniem w życie niniejszej dyrektywy prowadziłyby do znacznego wzrostu kosztów produkcji obliczonych jako stosunek do wartości dodanej brutto, w wysokości co najmniej 5 %; intensywność handlu z krajami trzecimi określona jako stosunek między całkowitą wartością eksportu do krajów trzecich powiększona o wartość importu z krajów trzecich, a całkowitą wielkością rynku Wspólnoty (roczny obrót i całkowita wartość importu z krajów trzecich) wynosi powyżej 10 %.” Sektory te to: wytwarzanie skrobi i produktów skrobiowych, produkcja cukru, produkcja pozostałych niedestylowanych napojów powstających w wyniku fermentacji surowców, produkcja alkoholu etylowego w wyniku fermentacji surowców, produkcja papieru i tektury, wytwarzanie produktów rafinacji ropy naftowej, produkcja szkła płaskiego, produkcja szkła gospodarczego, produkcja ceramicznych kafli i płytek, produkcja odlewanych rur żeliwnych, produkcja ołowiu, cynku i cyny. Jeśli do tych dwóch kryteriów doda się kryterium kosztu dodatkowego w wysokości 30 % lub otwarcia handlowego wyższego niż 30 %, wykaz ten poszerzy się o kolejnych 16 sektorów, czyli w sumie obejmie 27 sektorów.

CO₂ na podstawie wspólnych wskaźników dotyczących wyników. Pierwsza analiza wyłania niewielką liczbę sektorów. Zgodnie z tym wymogiem Komitet zauważa, że jedynie 11 sektorów⁽⁸⁾ spełniło łączne kryteria kosztu CO₂ i intensywności handlu.

5.2 Porozumienie kopenhaskie, niewiążące i mało ambitne, nie osiągnęło wyniku, jakiego spodziewał się EKES w deklaracji z listopada 2009 r. Ma ono charakter deklaracyjny i nie wypełnia prawnych wymogów umowy międzynarodowej, a ponadto pozostawia nadal nierozwiązaną kwestię przyszłości protokołu z Kioto. Jego zaletą jest natomiast przedstawienie pierwszej podstawy rejestrowania i porównywania krajowych wysiłków w zakresie łagodzenia zmiany klimatu. W załączniku do porozumienia kopenhaskiego Europa utrzymuje w ramach porozumienia swoją warunkową ofertę ograniczenia o 30 % emisji gazów cieplarnianych, „jeśli inne kraje uprzedyskutowane zobowiążą się do poczynienia podobnych starań”.

5.3 Wobec aktualnego stanu zaangażowania innych krajów uprzedyskutowanych Europa mogłaby pozostać przy celu 20 %. W ten sposób mogłaby ograniczyć problemy związane z utratą konkurencyjności i „ucieczką emisji”, wobec których stanęłyby europejskie sektory objęte europejskim systemem handlu uprawnieniami do emisji. Taki wybór nie likwiduje jednak w całości kwestii „ucieczki emisji” z dwóch powodów:

- po pierwsze, zadeklarowane przez inne kraje cele i zobowiązania dotyczące ograniczenia emisji są zapisane jedynie w załączniku do porozumienia kopenhaskiego, natomiast nie zdefiniowano wyraźnie żadnego prawnego mechanizmu porównywania emisji pomiędzy państwami;
- po drugie, pomimo deklaracji o utworzeniu rynków handlu emisjami w kilku miejscach na świecie (Kanada w 2010 r., Australia w 2011 r., Stany Zjednoczone w 2012 r.), terminy te wciąż są płynne; spodziewane ceny, jakie osiągnie CO₂ na tych wciąż ograniczonych rynkach, pozostają poniżej średniej ceny wspólnotowej.

5.4 Uzależniając swoją ofertę ograniczenia emisji o 30 % w 2020 r. od starań i zobowiązań innych państw, Europa sprawiła, że od hipotetycznego porozumienia wielostronnego zależy to, czy rzeczywiście ukierunkuje ona swój rozwój na model niskoemisyjny i czy uda jej się czterokrotnie zmniejszyć swoje emisje w 2050 r. W Stanach Zjednoczonych i w Chinach, bez względu na wszelkie warunki czy cele tego typu, stopniowa „dekarbonizacja” gospodarki oparta jest na koncepcji jednostronnych działań oddolnych w zakresie inwestycji i innowacji. W pewnym sensie porozumienie kopenhaskie stawia na technologię. Taką opcję powinna też wybrać Europa.

⁽⁸⁾ Decyzja Komisji z dnia 24 grudnia 2009 r., notyfikowana jako dokument C(2009) 10251 (1), Dz.U. L 1 z 5.1.2010, s. 10–18.

5.5 Aby rozwijać ekologiczną gospodarkę i zachować swoje przywództwo w tej dziedzinie, Europa powinna zatem, w swoim własnym interesie oraz działając na rzecz klimatu, zachować swój bardzo ambitny cel w zakresie stopniowego ograniczania emisji, tak aby osiągnąć ich zmniejszenie o 80 % do 2050 r.; można przy tym przewidzieć przykładowo cel pośredni w postaci zmniejszenia emisji o 25–40 % w latach 2020–2030. Komitet proponuje, aby opracowano analizy wpływu (na środowisko naturalne, zatrudnienie i rozwój) pozwalające antycypować działania na przyszłych etapach w latach 2020–2050.

5.6 Ustaleniu takiego pośredniego celu powinny towarzyszyć uregulowania i środki fiskalne sprzyjające zwiększaniu inwestycji w badania i wdrażanie czystych technologii. Jak podkreślono w komunikacie Komisji w sprawie strategii „Europa 2020”⁽⁹⁾, wydatki na działalność badawczo-rozwojową w Europie wynoszą poniżej 2 %, podczas gdy w USA – 2,6 %, a w Japonii – 3,4 %; różnica bierze się głównie z niższego poziomu inwestycji sektora prywatnego. Taki poziom wydatków na działalność badawczo-rozwojową nie odpowiada celom Unii (ustalonym na 3 %) ani wyzwaniom związanym ze zmianą klimatu. W celu podjęcia konkretnych działań w tym kierunku, Komitet proponuje, by opracowano analizy wpływu (na środowisko naturalne, zatrudnienie i rozwój) pozwalające antycypować działania na przyszłym etapie w 2020 r. oraz na dalszych etapach (w latach 2030, 2040 i 2050).

5.7 W obu przypadkach, czy to w wersji zachowawczej, czy też ambitnej, państwa członkowskie UE ryzykują, że jeszcze przez kilka lat będą w grupie niewielu krajów, które ustalają ceny CO₂ (na niebagatelnym poziomie) poprzez rynek handlu uprawnieniami do emisji. Europa, nie rezygnując ze swych ambitnych celów wielostronnych związanych z kolejnymi konferencjami stron konwencji COP w Meksyku (w 2010 r.) i w Indiach (w 2011 r.), nie powinna zaniedbywać „oddolnych” polityk na rzecz badań naukowych, innowacji i inwestycji.

Stawiając jednak wyłącznie na efekt rynku dwutlenku węgla, UE ryzykuje zaniedbanie innych przydatnych polityk służących rozwojowi badań naukowych, innowacji i inwestycji. Różne plany naprawy gospodarczej w Europie, w odróżnieniu od planów opracowanych w Azji i Ameryce, nie doprowadziły do osiągnięcia tego celu.

5.8 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny ostrożnie zaleca, aby wykazać się pragmatyzmem w odniesieniu do kwestii „ucieczki emisji”. Szeroko stosowany już, darmowy rozdział uprawnień powinien nadal być wspierany w zgodności ze strategicznymi decyzjami Unii. Stosowanie środków dostosowawczych na granicach nie spotka się z aprobatą WTO, jeśli Unia będzie nadal wspierać darmowy rozdział uprawnień do emisji, bo tylko w wypadku, gdy uprawnienia są w całości wystawiane na sprzedaż aukcyjną, system ETC może być traktowany równoznacznie z podatkiem (i w związku z tym może być dostosowany na granicach). Najkorzystniej byłoby wymagać takich dostosowań o charakterze tymczasowym w odniesieniu do kilku pozycji taryfowych na podstawie dowiedzionego ryzyka „ucieczki emisji” w momencie, gdy skończy się możliwość darmowego przyznawania uprawnień. Jedynie dokładnie ukierunkowane i uzasadnione środki dostosowawcze, mające na celu wyłącznie – i jest to główny dorobek Kopenhagi – utrzymanie wzrostu temperatury poniżej granicy 2 °C, mogłyby zostać podtrzymane przed Organem Rozstrzygnięcia Sporów WTO.

5.9 W perspektywie średnioterminowej taki wybór oznacza konsekwentne finansowanie europejskiej polityki łagodzenia zmiany klimatu. Zapoczątkują ją pilotażowe projekty dotyczące wychwytywania i składowania dwutlenku węgla, które obejmują komitet monitorujący inwestycje oraz dzielenie się prawami własności intelektualnej. Wprowadzenie czasowych środków dostosowawczych może być wiarygodne tylko wtedy, gdy środkom tym towarzyszą polityki w zakresie innowacji, mające na celu poszukiwanie rozwiązań na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Bruksela, 26 maja 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽⁹⁾ COM(2010) 2020, „Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”.