



dr Leszek Karcki, kierownik Zakładu Prawa Ochrony Środowiska UKSW

Międzynarodowy handel uprawnieniami do emisji – TRANSFER JEDNOSTEK KYOTOWSKICH

Zmianom klimatu poświęcono wiele międzynarodowych konferencji i publikacji. Na poziomie międzynarodowym ochrona klimatu stała się główną przyczyną najbardziej restrykcyjnych gospodarczo aktów prawa międzynarodowego w postaci Konwencji Klimatycznej i Protokołu z Kyoto. Organizacja Narodów Zjednoczonych podjęła znaczące wysiłki zmierzające do rozpoznania zagadnienia. Utworzono specjalne ciała zajmujące się omawianą tematyką. Powodów takiego stanu rzeczy jest niezmiernie wiele, aczkolwiek jeden jest najważniejszy. Zmiany klimatu wydają się być największym wspólnym wyzwaniem dla ludzkości w najbliższych dziesięcioleciach.

To powoduje, iż ludzkość poszukuje instrumentów, za pomocą których można by zmniejszyć presję człowieka na środowisko. Wydaje się, iż najistotniejszym instrumentem prawa klimatycznego na poziomie globalnym jest międzynarodowy handel jednostkami kyotowskimi.

■ Międzynarodowe prawo klimatyczne

Podstawową umową międzynarodową, poświęconą omawianemu zagadnieniu, jest Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu. Tworzy ona fundament dla systemu prawa klimatycznego. Konwencja Klimatyczna została przyjęta 9 maja 1992 r. w Nowym Yorku, przedstawiono ją do podpisu w czerwcu 1992 r. w trakcie Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro. Na Konferencji Środowisko i Rozwój podpisało ją 154 państwa oraz Wspólnota Europejska. Konwencja weszła w życie po jej ratyfikowaniu przez 50 państw 21

marca 1994 r. Celem ostatecznym jest stabilizacja koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegłby niebezpiecznej ingerencji człowieka w system klimatyczny. Możliwe to jest poprzez dwa obszary działań: ograniczenie stężenia gazów cieplarnianych w atmosferze oraz adaptację do zmian klimatu.

Państwa Strony Konwencji już na pierwszej Konferencji Stron uznały, że zobowiązania państw rozwiniętych są nieadekwatne do ich odpowiedzialności za emisję. W 1996 r. ukazał się drugi Raport IPPC, który istotnie wpłynął na przyjęcie w 1997 r. na trzeciej konferencji Stron Protokołu z Kyoto. Został on sporządzony 11 grudnia 1997 r. i wszedł w życie 16 lutego 2005 r. Akt ten uszczegółowił postanowienia Konwencji oraz określił wiążące zobowiązania państw rozwiniętych w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Średnio państwa zobowiązane powinny w okresie zobowiązaniowym, czyli w latach 2008-2012, obniżyć emi-

sje o 5,2%¹ w stosunku do 1990 r. (rozrzut indywidualnych zobowiązań poszczególnych stron wyniósł od wzrostu emisji o 10% dla Islandii do jej redukcji o 8% dla krajów starej piętnastki UE)². Obniżenie emisji gazów cieplarnianych powinno się odbyć poprzez szereg instrumentów, które można podzielić na dwie grupy. Pierwsza odnosi się do poziomu krajowego i obejmuje wdrażanie oraz dalsze rozwijanie polityki i środków takich jak: wzrost efektywności energetycznej, ochrona i zwiększanie pochłaniaczy i rezerwuarów gazów cieplarnianych, promocja zrównoważonego zarządzania lasami, propagowanie zrównoważonych form rolnictwa, prowadzenie badań, promocja, rozwój i wzrost wykorzystania nowych i odnawialnych źródeł energii, oraz w zakresie pochłaniania i składowania dwutlenku węgla i zawansowanych, innowacyjnych środowiskowych technologii, zastosowanie instrumentów rynkowych, rezygnacja z instrumentów ekonomicznych, których efekty są niezgodne z celami Konwencji, zachęcenie do odpowiednich reform w odpowiednich sektorach, wdrożenie środków mających na celu ograniczanie lub redukcję emisji w transporcie, odpowiednią gospodarkę odpadami. Druga odnosi się do poziomu międzynarodowego w zakresie współpracy stron, poprzez dzielenie się doświadczeniem i wymianę informacji.

Szczególne znaczenie posiada wykorzystanie na poziomie globalnym instrumentu w postaci instrumentu rynkowego. Postanowienia Protokołu z Kyoto zezwalają państwom zobowiązanym na dodawanie oraz odejmowanie jednostek z przyznanej im kwoty, co wiąże się z umożliwieniem zarządzania emisjami. Odbywa się to poprzez obrót jednostkami kyotowskimi, często nazywany międzynarodowym handlem uprawnieniami do emisji.

1) Liczone z USA, które jednak nie są Stroną Protokołu.

2) Zgodnie z postanowieniami Protokołu z Kyoto Kraje starej piętnastki UE mają odrębne zobowiązanie emisyjne, od nowych Państw Członkowskich, które mają samodzielne cele redukcyjne.

■ Istota międzynarodowego handlu

Zgodnie z postanowieniami Protokołu państwa otrzymały w rzeczywistości cele krótkoterminowe, które mają przygotować je do przestawienia na tory niskoemisyjnego rozwoju. Osiągnięcie tych celów dla niektórych stron może być niezwykle kosztowne ekonomicznie i społecznie. Protokół z Kyoto zaprojektowano w ten sposób, aby dążył do osiągnięcia celu Konwencji w jak najbardziej ekonomiczny sposób. Stąd pojawił się pomysł wykorzystania instrumentu, który umożliwi ograniczenie i redukcję emisji tam, gdzie jest to najtańsze. Przydzielenie poszczególnym państwom „waluty węglowej” oraz umożliwienie transferu tej waluty musiało mieć skutek w postaci stworzenia globalnego rynku uprawnień do emisji. Tak też powstały podwaliny pod międzynarodowy obrót jednostkami kyotowskimi, który związany jest z:

- mechanizmem „czystego” handlu,
- systemem zielonych inwestycji – GIS,
- mechanizmem wspólnych wdrożeń – JI,
- mechanizmem czystego rozwoju – CDM.

Przy czym należy zauważyć, iż obrót jednostkami wewnątrz państwa niekoniecznie musi być związany z mechanizmami. Natomiast w przypadku transferu międzynarodowego będzie oparty na mechanizmach.

System międzynarodowego handlu jest specyficznie skonstruowany. Prototypem był system amerykański dotyczący SO_x i NO_x , który został wdrożony w latach 70. ubiegłego wieku zgodnie ze zmianami do Aktu o czystym powietrzu³. Jednak nigdy dotąd na taką skalę,

wśród tak wielu zróżnicowanych podmiotów stosunków międzynarodowych, nie zastosowano konstrukcji, opartej na regułach konkurencji. Ponadto warto zauważyć, iż system amerykański był znacznie prostszym systemem, aniżeli omawiany międzynarodowy. Został stworzony znacznie bardziej wyrafinowany model zawierający chociażby obok czystego handlu, również inne elementy. Ponadto ujednoczenie podstaw obrotu na arenie globalnej wymaga znacznie większych zabezpieczeń, które zarazem nie stwarzają zagrożenia dla suwerenności państw. Dodatkowo system globalny stanowi połączenie systemu pułapowego⁴ i systemu opartego na linii bazowej⁵. Art. 17 zezwala na handel zasadniczo w ramach pułapu określonego dla państw zobowiązanych. Jednak nie dotyczy on wyłącznie handlu AAUs – czyli jednostkami przyznanej emisji zgodnie z załącznikiem I do Protokołu. Zarazem wprowadzono mechanizmy, które są oparte na linii bazowej, czyli JI i CDM w wyniku których powstają jednostki podlegające również obrotowi. O ile ERUs są zawarte w pułapie, o tyle CERs i RMUs są jednostkami, które się dodaje do wyznaczonego przez Protokół pułapu.

■ Podstawowe elementy handlu

Podstawowymi elementami handlu są:

- prawo do emitowania,
- określony gaz,
- określona ilość,
- określone źródła i pochłaniacze - określony obszar aktywności, z którego pochodzi emisja lub w którym odbywa się pochłanianie,
- ustalony okres handlu,
- rodzaj jednostki oraz aktywność związana z transferem jednostek,

- dodatkowość do działań wewnętrznych,
- wartość ekonomiczna,
- i zobowiązania, o których się najczęściej zapomina w literaturze,
- podmioty upoważnione,
- transfer,
- rezerwa,
- zgodność i sankcja.

■ Wybrane elementy systemu handlu

Prawodawca międzynarodowy tworzy podlegające obrotowi tytuły do emitowania. Jednostki kyotowskie zawierają zbywalne prawa do emitowania pewnej ilości gazów cieplarnianych.

Protokół z Kyoto dotyczy sześciu gazów cieplarnianych. Zatem tytuł do emisji dotyczy tylko tych gazów cieplarnianych. Są to: ditlenek węgla, metan, podtlenek azotu, fluorowęglowodory, perfluorowęglowodory, sześćfluorek siarki. Jednostką przeliczeniową jest 1 tona CO_2 , która umożliwia porównywalność. Dla potrzeb pierwszego okresu rozliczeniowego potencjał globalnego ocieplenia dla poszczególnych gazów wynosi ditlenek węgla - 1, metan - 21, podtlenek azotu - 310, fluorowęglowodory do 11700, perfluorowęglowodory do 9200, sześćfluorek siarki 23900⁶.

Posiadana kwota jednostek emisji upoważnia do określonej wielkości emisji. Jedną jednostką stanowi tytuł do emitowania 1 tony ekwiwalentu CO_2 . Państwa Strony Protokołu wymienione w Załączniku I do Konwencji otrzymały pułapy emisyjne. Zatem zasadniczo ilość jednostek na rynku jest określona. Należy jednak pamiętać, iż dodatkowy dopływ jednostek pochodzi z mechanizmu czystego rozwoju.

System zobowiązań emisyjnych posiada swoje granice, które określają

3) The Clean Air Act (42 U.S.C. 7401–7626) consists of Public Law 159 (July 14, 1955; 69 Stat. 322) and the amendments made by subsequent enactments; <http://epw.senate.gov/envlaws/cleanair.pdf> - na dzień 27.03.09.

4) ang. cap and trade.

5) ang. baseline and credit system.

6) Eighth session New Delhi, 23 October – 1 November 2002 Review of the implementation of commitments and of other provisions of the Convention. National communications: greenhouse gas inventories from parties included in Annex I to the Convention. UNFCCC Guidelines on reporting and review – kompilacja dwóch decyzji 18/CP.8 and 19/CP.8, tabela 1, s. 15.

7) Ust. 9 art. 2 Protokołu.



ramy uprawnień do emitowania wynikających z jednostek. Zatem z handlem wiąże się określony obszar aktywności, z którego pochodzi emisja lub w którym odbywa się pochłanianie.

System zobowiązań emisyjnych odnosi się do ściśle określonych przedziałów czasowych, w których można emitować. Dlatego też rozliczenie jednostek oraz zasadniczo obrót jednostkami może odbywać się w ściśle określonym przedziale czasowym. Należy jednak pamiętać o bankingu, czyli możliwości przeniesienia niewykorzystanych jednostek na kolejny okres rozliczeniowy. Zgodnie z koncepcją Protokołu pierwszy okres jest zawarty w tekście omawianego aktu, natomiast kolejne okresy zobowiązaniowe powinny być określone w zmianach do załącznika B do Protokołu⁷. Pierwszy przedział czasowy, w którym następuje rozliczenie zobowiązań emisyjnych trwa od 1 stycznia 2008 do 31 grudnia 2012.

Obrót jednostkami może odbywać się przed i w trakcie danego okresu zobowiązań. AAs, ERMs i ERUs mogą powstać tylko w okresie zobowiązaniowym. CERs mogą powstać przed okresem zobowiązaniowym. Natomiast transfer jednostek kyotowskich może się odbywać tylko w danym okresie zobowiązaniowym.

Zgodnie z decyzją 18/CP.7 wszystkie jednostki emisyjne podlegają transferowi. W konsekwencji międzynarodowy obrót może dotyczyć czterech rodzajów jednostek AAs, ERMs i ERUs oraz

CERs. Podstawą obrotu są mechanizmy elastyczne. W rezultacie na ważność obrotu ma wpływ zgodność danego projektu mechanizmu elastycznego z reżimem międzynarodowym oraz postanowieniami umowy wiążącej strony. Obrót połączony z odpowiednim zapisem na rachunku państwa nie będzie ważny jeżeli okaże się, iż projekt mechanizmu czystego rozwoju nie przyniósł odpowiedniej redukcji emisji. W przypadku umów dotyczących GIS, jeżeli strona goszcząca nie przeznaczy uzyskanych środków na odpowiednie przedsięwzięcia, może się to wiązać z obowiązkiem zwrotu wzajemnych świadczeń.

Obrót może być dotknięty wadą nieważności również w innych sytuacjach. Przykładowo transfer nie może być dokonany w sytuacji, w której państwo przekazujące przekroczyłoby swoją rezerwę jednostek.

Jednostki uzyskane dzięki mechanizmom elastycznym powinny być uzupełnieniem działań wewnętrznych podejmowanych przez państwa zobowiązane. Charakter dodatkowości nie został ściśle sprecyzowany przez strony. Czyli trudno jest określić, czy ilość jednostek uzyskanych dzięki handlowi nie może przekroczyć 10, 20, a może 30% emisji danego państwa. Dodatkowość jest zwrotem niedookreślonym. Oznacza, to iż zasadniczo nie można zarzucić państwom zobowiązanym, iż przesadzają z mechanizmami elastycznymi.

Jednostka emisyjna staje się czynnikiem produkcji, bez którego w danym

państwie zobowiązanym nie można prowadzić działalności, która wiąże się z emisją określonych gazów. Jest oczywiste, iż w takim przypadku jednostce kyotowskiej zostaje nadana pewna wartość ekonomiczna. W teorii cena odzwierciedla rzadkość występowania danego zasobu. W praktyce wartość jednostki jest tym wyższa, im jest rzadszy zasób w postaci dostępnych, niewykorzystanych jednostek. Bez wartości ekonomicznej jednostek nie byłoby potrzeby obrotu. Wartość ekonomiczna oznacza, iż pewne państwa mają wyższe potrzeby emisyjne, aniżeli posiadane jednostki i kształtują popyt. Natomiast inne mają nadmiar jednostek i określają wysokość podaży.

■ Zakończenie

Celem ogólnym Protokołu z Kyoto jest zmniejszenie presji na środowisko, w szczególności na klimat. Z tego też względu zmniejszenie emisji może się odbywać w dowolnym miejscu świata. Uznano, iż zgodnie z zasadą efektywności ekonomicznej pozwoli się państwom na pewną elastyczność w realizacji ich zobowiązań emisyjnych. Ramy tej elastyczności określają mechanizmy elastyczne, czyli „czysty handel”, mechanizm wspólnych wdrożeń, mechanizm czystego rozwoju oraz system zielonych przedsięwzięć. Dzięki nim odbywa się obrót jednostkami emisyjnymi. Jednak, aby można było obracać jednostkami kyotowskimi, należy zdawać sobie sprawę z tego czym jest handel, jakiemu celowi ma służyć, jaki charakter ma transakcja i w jaki sposób się odbywa, oraz jakie się z nią wiążą zarówno prawa jak i obowiązki.

Z pewnością obrót międzynarodowy, to istotna szansa dla takich państw jak Polska. Szansa na uzyskanie dodatkowych środków ze sprzedaży nadwyżki uprawnień i przeznaczenie ich na transfer nowych technologii oraz przejście z gospodarki wysokoemisyjnej na niskoemisyjną. Jednak tę szansę trzeba chcieć wykorzystać...

□