

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Mechanizmy podatkowe na rzecz zmniejszenia emisji CO₂”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2020/C 364/03)

Sprawozdawca: **Krister ANDERSSON**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	20.2.2020
Podstawa prawna	Artykuł 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	24.6.2020
Data przyjęcia na sesji plenarnej	16.7.2020
Sesja plenarna nr	553
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	209/1/6

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa, że istnieją uzasadnione powody, aby ustanowić w UE jednolite zasady walki z globalnym ociepleniem i na ich podstawie podjąć dyskusje na szczeblu międzynarodowym z innymi blokami handlowymi.

1.2. Dotychczasowe dyskusje koncentrowały się na przepisach i podatkach na ochronę środowiska, w szczególności na podatkach służących redukcji emisji. EKES twierdzi, że istnieje potrzeba zajęcia się problemem globalnego ocieplenia w sposób globalny, kompleksowy i symetryczny, z uwzględnieniem poziomu CO₂ w atmosferze.

1.3. W swoich pracach nad redukcją emisji dwutlenku węgla Komisja skupiła się na systemie handlu emisjami. EKES uważa, że w przyszłości użyteczne i konieczne może być również opracowanie nowych środków podatkowych, które mogłyby uzupełnić obecny system handlu emisjami i krajowe podatki od emisji dwutlenku węgla, tak by stworzyć skuteczne i symetryczne ramy polityczne umożliwiające rozwiązanie problemu rosnącej ilości emisji CO₂.

1.4. EKES pochwala podejście Komisji, gdyż wydaje się ono dobrym krokiem w kierunku skuteczniejszego ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych w całej gospodarce. Narzędzie tego rodzaju powinno być skoordynowane z innymi dodatkowymi instrumentami, w tym z nowym podejściem do opodatkowania w ramach rynku wewnętrznego UE w spójnych ramach politycznych, jak również z innymi podobnymi narzędziami wdrażanymi w innych jurysdykcjach na świecie.

1.5. EKES zachęca Komisję Europejską do podjęcia konkretnych inicjatyw służących ustanowieniu podobnych podatków od emisji dwutlenku węgla w państwach członkowskich w celu zharmonizowania wysiłków na rzecz skutecznej redukcji poziomu emisji CO₂. Idealnym rezultatem powinno być stworzenie jednakowych warunków na całym jednolitym rynku UE w odniesieniu do podlegających opodatkowaniu emisji/redukcji, a także konkretnych metod i stawek opodatkowania mających na celu wywarcie takiego samego wpływu na poziom emisji CO₂ do atmosfery.

1.6. EKES uważa, że nawet przy wprowadzeniu nowych podatków i dodatkowych środków globalne ocieplenie prawdopodobnie utrzyma się, o ile nie uda się wyeliminować z atmosfery już wyemitowanego CO₂.

1.7. EKES zachęca do rozwijania, poprzez specjalne inwestycje, technologii wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS) oraz technologii wychwytywania i utylizacji dwutlenku węgla (CCU), zarówno na szczeblu UE, jak i krajowym, ponieważ przyczyniają się one do realizacji celu, jakim jest redukcja wpływu emisji CO₂, a w szerszym ujęciu zarówno do realizacji celów zrównoważonego rozwoju propagowanych przez ONZ, jak i celów porozumienia klimatycznego z Paryża.

1.8. Państwa członkowskie powinny w szczególności przyjąć kompleksową i symetryczną politykę podatkową w dziedzinie środowiska w zakresie wpływu CO₂ na globalne ocieplenie. Istnieje potrzeba wprowadzenia podatków o stawkach zarówno dodatnich, jak i ujemnych. Dochody z podatków od emisji CO₂ powinny być wykorzystywane do finansowania zachęt do stosowania technik redukcji emisji CO₂ na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym.

1.9. EKES zwraca uwagę na inne instrumenty polityki na rzecz redukcji emisji dwutlenku węgla. Obejmują one zarówno nowe technologie, jak i praktyki zagospodarowania przestrzennego, do których należy zachęcać i które należy wspierać zarówno na szczeblu UE, jak i krajowym. Przede wszystkim lasy usuwają dwutlenek węgla w sposób naturalny, a drzewa wyjątkowo skutecznie magazynują węgiel usunięty z atmosfery w drodze fotosyntezy. Powiększanie i odbudowa obszarów leśnych oraz właściwa gospodarka leśna mogą wykorzystać moc fotosyntezy w celu zwalczania problemu emisji CO₂.

1.10. Podczas gdy sprzedaż produktów leśnych jest opodatkowana jako dochód właściciela, należy uznać, że sadzenie drzew i wzrost lasów zmniejsza emisję CO₂ do atmosfery i dlatego, w symetrycznym podejściu podatkowym do globalnego ocieplenia, należy zachęcać do stosowania ujemnego podatku od emisji CO₂. Byłby to ważny środek służący osiągnięciu celów klimatycznych.

1.11. EKES pragnie podkreślić, że konieczne jest, by skuteczne środki były wdrażane w sposób akceptowalny społecznie dla wszystkich.

2. Uwagi ogólne

2.1. Globalne ocieplenie jest przedmiotem troski wszystkich, a rządy poszukują skutecznych metod ograniczenia globalnego wzrostu temperatury. Na globalne ocieplenie wpływa szereg czynników, ale emisja dwutlenku węgla (CO₂) ma szczególne znaczenie.

2.2. Dwutlenek węgla jest gazem cieplarnianym najczęściej powstającym w wyniku działalności człowieka, odpowiadającym za 64 % globalnego ocieplenia spowodowanego działalnością przemysłową⁽¹⁾. Stężenie gazu cieplarnianego w atmosferze znacznie wzrosło w ciągu kilku dziesięcioleci i jest ono obecnie o 40 % wyższe niż przed wybuchem rewolucji przemysłowej.

2.3. Średnia temperatura powierzchni Ziemi od końca XIX w. wzrosła o 0,9 stopnia Celsjusza⁽²⁾. Zmiana ta spowodowana jest rosnącą emisją dwutlenku węgla do atmosfery i innymi emisjami powodowanymi działalnością przemysłową, które, jak twierdzi wielu naukowców, są odpowiedzialne za ogólny wzrost globalnej temperatury.

2.4. Działalność człowieka zmienia obieg węgla zarówno poprzez dodawanie większej ilości CO₂ do atmosfery – wpływając na zdolność naturalnych pochłaniaczy, takich jak lasy, do usuwania CO₂ z atmosfery – jak i poprzez wpływ na zdolność gleb do magazynowania węgla. Główną działalnością człowieka generującą CO₂ jest spalanie paliw kopalnych – węgla, gazu ziemnego i ropy naftowej – do celów energetyki i transportu, a także pewne procesy przemysłowe i praktyki w zakresie użytkowania gruntów.

2.5. Azja jest obecnie największym regionalnym emitentem na świecie, odpowiadającym za 53 % globalnych emisji, przy czym Chiny odpowiadają za 10 miliardów ton (co stanowi ponad jedną czwartą światowych emisji), podczas gdy Ameryka Północna jest drugim co do wielkości emitentem (18 % światowych emisji), a tuż za nią plasuje się Europa z 17 %⁽³⁾.

2.6. Wpływ emisji CO₂ na temperaturę Ziemi i zmianę klimatu staje się coraz istotniejszy dla opinii publicznej i społeczeństwa obywatelskiego, a także dla partii politycznych zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym.

(1) Przyczyny zmian klimatu, Komisja Europejska (Energia, zmiana klimatu i środowisko) – https://ec.europa.eu/clima/change/causes_pl.

(2) Global Climate Change, NASA [Zmiana klimatu na świecie, NASA] – <https://climate.nasa.gov/evidence/>.

(3) Global Carbon Project, emisje CO₂ – <http://www.globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions>.

2.7. Komisja Europejska z kolei uczyniła opracowanie konkretnych inicjatyw przeciwko zmianie klimatu głównym priorytetem swojej agendy politycznej, np. Zielonego Ładu⁽⁴⁾, zanim w pierwszych miesiącach 2020 r. została zmuszona do skupienia się na sytuacji kryzysowej w związku z COVID-19.

2.8. Europejski Zielony Ład⁽⁵⁾ jest podstawą nowej agendy politycznej Komisji Europejskiej. Ma on w założeniu stanowić skuteczną odpowiedź na bieżące wyzwania związane z ochroną środowiska i jest strategią wzrostu mającą na celu osiągnięcie zerowej emisji gazów cieplarnianych netto w UE do 2050 r.

2.9. Zielony Ład obejmuje główne sektory gospodarki europejskiej, w tym transport, energetykę, rolnictwo, budownictwo i konkretne gałęzie przemysłu, takie jak stal, cement, technologie informacyjno-komunikacyjne, tekstylia i chemikalia. Komisja pracuje nad pierwszym „europejskim prawem o klimacie” oraz dodatkowymi, szczegółowymi strategiami i inwestycjami sprzyjającymi ekologicznemu wzrostowi gospodarczemu. Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji jest istotny, lecz może wymagać dalszych środków⁽⁶⁾.

3. Możliwe instrumenty polityki, które mogą być stosowane w celu zmniejszenia emisji CO₂⁽⁷⁾

3.1. Wiele działań może powodować zanieczyszczenie, które wpłynie na inne podmioty w gospodarce. Skutki te mogą nie być brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o realizacji tych działań. Działalność ta jest więc prowadzona bez uwzględniania efektów zewnętrznych, które powoduje. Innymi słowy, nie biorąc pod uwagę faktycznych kosztów społecznych tej działalności. Ważne jest, aby przy podejmowaniu decyzji uwzględniać społeczny koszt zanieczyszczenia. Można tego dokonać poprzez opodatkowanie danej działalności. Efekty zewnętrzne zostaną wtedy zinternalizowane w decyzji, a zanieczyszczenie ulegnie zmniejszeniu zgodnie z kosztami, które generuje.

3.2. Działalność może jednak również prowadzić do zmniejszenia ogólnego poziomu zanieczyszczeń, tworząc pozytywne efekty zewnętrzne. Należy zachęcać do podejmowania takich działań, aby zwiększać je do takiego stopnia, by korzyści były w pełni rekompensowane. Można tego dokonać poprzez przyznanie dotacji lub ujemnego podatku.

3.3. Ponieważ wpływ emisji CO₂ ma zasięg globalny, cena za zanieczyszczenie powinna być wszędzie taka sama w przypadku równoważnych skutków negatywnych. Tylko wówczas podatek ten zostanie nałożony w sposób racjonalny pod względem kosztów. W związku z tym potrzebne jest podejście globalne⁽⁸⁾.

3.4. Trudno jest jednak dokładnie ocenić, ile CO₂ generuje każdy rodzaj działalności. Ponadto nie ma rynku światowego, na którym można by nałożyć jednolity podatek na działalność generującą CO₂. Dlatego też kraje musiały uciekać się do fragmentarycznych środków. Ważne jest, aby rozszerzyć przedsięwzięte środki na kolejne regiony i uwzględnić bardziej zanieczyszczającą działalność.

3.5. EKES uważa, że istnieją uzasadnione powody, aby ustanowić w UE jednolite zasady i na ich podstawie podjąć dyskusje na szczeblu międzynarodowym z innymi blokami handlowymi.

3.6. Zastosowanie pozwoleń na handel w UE i poza nią jest sposobem na zaspokojenie potrzeby wprowadzenia jednolitej ceny za tonę emitowanego CO₂.

3.7. Dotychczasowe dyskusje koncentrowały się jednak na przepisach i podatkach na ochronę środowiska, w szczególności na podatkach służących redukcji emisji. EKES twierdzi, że istnieje potrzeba zajęcia się problemem globalnego ocieplenia w sposób kompleksowy i symetryczny, z uwzględnieniem poziomu CO₂ w atmosferze.

⁽⁴⁾ Zob. komunikat KE *Europejski Zielony Ład – Aspirowanie do miana pierwszego kontynentu neutralnego dla klimatu*.

⁽⁵⁾ Zob. opinia EKES-u *Plan inwestycyjny na rzecz Europejskiego Zielonego Ładu* (w toku) oraz opinia EKES-u (Dz.U. C 282 z 20.8.2019, s. 51).

⁽⁶⁾ Zob. opinia EKES-u *Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i poprawki do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów* (Dz.U. C 311 z 18.9.2020, s. 55).

⁽⁷⁾ Zob. Emissions Gap Report [Raport w sprawie luk w emisjach] 2019 UNEP dotyczący globalnych wysiłków.

⁽⁸⁾ Jeżeli nie uda się znaleźć prawdziwie globalnego rozwiązania, problemem stanie się to, jak postępować z produktami pochodzącymi z państw trzecich, i potrzebny będzie mechanizm dostosowywania transgranicznego podatku od emisji dwutlenku węgla, co nie będzie bez konsekwencji.

3.8. Ponieważ zmniejszenie poziomu CO₂ w atmosferze pozwala zwalczać globalne ocieplenie, równie korzystne jest zmniejszenie emisji CO₂ o pewną ilość lub usunięcie tej samej ilości z atmosfery. Dlatego dodawanie lub odejmowanie względem tego poziomu powinno być traktowane w sposób symetryczny. Oznacza to, że dodawanie CO₂ do atmosfery (zanieczyszczanie) powinno wiązać się z dodatkowym kosztem (podatkiem), podczas gdy w przypadku działań obniżających poziom CO₂ należy przyznawać dotację (podatek ujemny).

3.9. Dotychczas jednak koncentrowano się prawie wyłącznie na zapobieganiu dalszym emisjom. Nawet przy wprowadzeniu nowych podatków i dodatkowych środków globalne ocieplenie prawdopodobnie utrzyma się, o ile nie uda się wyeliminować z atmosfery już wyemitowanego CO₂. EKES uważa zatem, że państwa członkowskie powinny wprowadzić środki symetryczne.

3.10. Celem podatku od emisji dwutlenku węgla i negatywnego podatku od redukcji emisji CO₂ do atmosfery jest oddziaływanie na zachowania i internalizacja czynników zewnętrznych związanych z globalnym ociepleniem. Podatek/dotacja wpłynie jednak na możliwości produkcji i zatrudnienia we wszystkich sektorach gospodarki. *A priori* nie jest oczywiste, że pozytywna i negatywna stawka podatku powinna być jednakowej wielkości⁽⁹⁾.

3.11. Ogromne znaczenie ma dostosowanie różnych zachęt stymulujących zrównoważone inwestycje, o ile daje się uzasadnić powiązane pozytywne efekty zewnętrzne. Zharmonizowana metodologia wskaźników niskoemisyjnych powinna służyć jako wytyczne dla szacowania innych skutków.

3.12. Aby przejście na gospodarkę bezemisijną było solidniejsze pod względem gospodarczym i wiarygodniejsze politycznie, należy jak najszybciej podjąć działania w celu zmniejszenia bezpośrednich i pośrednich dotacji dla sektora paliw kopalnych, który jest odpowiedzialny za duże koszty środowiskowe.

3.13. Ze względu na to, że potrzeby finansowe związane z Europejskim Zielonym Ładem są bardzo duże, a wspólne unijne źródła budżetowe – dość ograniczone, sektor prywatny pełni znaczącą funkcję. Porozumienie w sprawie wieloletnich ram finansowych musi ten aspekt uwzględniać. Podatki od emisji CO₂ wynikają jednak przede wszystkim z konieczności zmiany zachowań gospodarstw domowych, firm i podmiotów publicznych, nie są zaś źródłem dochodu. EKES pragnie podkreślić, że konieczne jest, by skuteczne środki były wdrażane w sposób akceptowalny społecznie dla wszystkich.

4. Systemy handlu emisjami

4.1. Możliwym instrumentem politycznym służącym redukcji emisji CO₂ jest europejski system handlu emisjami (ETS)⁽¹⁰⁾. Opiera się on na zasadzie pułapów i handlu. Zgodnie z tą zasadą ustala się pułap ogólnej ilości niektórych gazów cieplarnianych, które mogą być emitowane przez instalacje objęte systemem. Pułap ten jest z czasem redukowany, co zmusza do zmniejszenia całkowitej emisji. W ramach pułapu przedsiębiorstwa objęte systemem otrzymują lub kupują uprawnienia do emisji, które w razie potrzeby mogą być przedmiotem handlu⁽¹¹⁾.

4.2. Zgodnie z komunikatem *Europejski Zielony Ład* – COM(2019) 640 – do czerwca 2021 r. Komisja dokona przeglądu szeregu istotnych instrumentów polityki związanych z klimatem w celu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych⁽¹²⁾. Działania te obejmować będą obecny system handlu emisjami, z możliwością rozszerzenia istniejącego systemu na nowe sektory, jak również dodatkowe interwencje dotyczące: i) celów państw członkowskich w zakresie redukcji emisji w sektorach nieobjętych systemem handlu emisjami; ii) przepisy dotyczące użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów oraz leśnictwa.

4.3. EKES pochwała podejście Komisji, gdyż wydaje się ono dobrym krokiem w kierunku skuteczniejszego ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych w całej gospodarce. Narzędzie tego rodzaju powinno być skoordynowane z innymi dodatkowymi instrumentami, w tym z nowym podejściem do opodatkowania w ramach rynku wewnętrznego UE w spójnych ramach politycznych, jak również z innymi podobnymi narzędziami wdrażanymi w innych jurysdykcjach na świecie.

⁽⁹⁾ Można by argumentować, że dotacja na tonę redukcji emisji CO₂ powinna być wyższa niż stawka podatku od emisji CO₂, ponieważ wpływ na zatrudnienie wynikający ze zmniejszonej produkcji w obszarze działań związanych z emisją CO₂ prawdopodobnie spowoduje pewne trwałe bezrobocie. Ponadto prawdopodobnie łatwiej jest uzyskać wsparcie publiczne dla zmian strukturalnych w gospodarce prowadzących do rozwoju nowych technologii, niż ograniczać istniejące metody produkcji.

⁽¹⁰⁾ Zob. opinia EKES-u *Zmiana unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji* (Dz.U. C 71 z 24.2.2016, s. 57).

⁽¹¹⁾ System handlu emisjami i ustalanie ceny zezwoleń wywołały wiele debat. Liczba zezwoleń i cykl koniunkturalny zazwyczaj znacznie wpływają na cenę zezwoleń. Obecna sytuacja gospodarcza w następstwie kryzysu wywołanego przez pandemię COVID-19 prawdopodobnie również doprowadzi do wznowienia dyskusji na temat ETS.

⁽¹²⁾ Zob. opinia EKES-u *Plan inwestycyjny na rzecz Europejskiego Zielonego Ładu* (Dz.U. C 311 z 18.9.2020, s. 63).

4.4. Z perspektywy międzynarodowej wzrosła liczba systemów handlu emisjami na całym świecie. Oprócz unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS), w Kanadzie, Chinach, Japonii, Nowej Zelandii, Korei Południowej, Szwajcarii i Stanach Zjednoczonych funkcjonują już lub są w trakcie opracowywania systemy krajowe lub regionalne.

4.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywy regionalne zmierzające do znacznej redukcji emisji CO₂ jako niezbędne kroki zmierzające do skutecznego radzenia sobie ze zmianami klimatu wywołanymi przez emisje CO₂. W związku z tym EKES zachęca Komisję Europejską do kontynuowania i wzmacniania wysiłków na rzecz uczynienia z Europy wiodącego regionu w tej dziedzinie.

5. Podatki od emisji dwutlenku węgla

5.1. Innym możliwym instrumentem politycznym są podatki od emisji dwutlenku węgla. Prowadzą one do redukcji emisji głównie na dwa sposoby: i) poprzez wzrost kosztów paliw opartych na węglu i energii elektrycznej; ii) w konsekwencji motywując przedsiębiorstwa do przejścia na czystą energię, taką jak na przykład energia wodna, słoneczna lub wiatrowa.

5.2. Jeśli są prawidłowo opracowane, podatki od emisji dwutlenku węgla są zgodne z zasadą „zanieczyszczający płaci”, według której zanieczyszczający powinien ponosić koszty środków mających na celu redukcję zanieczyszczenia zgodnie z zakresem szkód wyrządzonych społeczeństwu, jak stwierdzono w deklaracji ONZ z Rio⁽¹³⁾ (1992) i w dyrektywie 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu⁽¹⁴⁾.

5.3. W swoich pracach nad redukcją emisji dwutlenku węgla Komisja skupiła się na systemie handlu emisjami. EKES uważa, że w przyszłości użyteczne i konieczne może być również opracowanie nowych środków podatkowych, które mogłyby uzupełnić obecny system handlu emisjami i krajowe podatki od emisji dwutlenku węgla, tak by stworzyć skuteczne i symetryczne ramy polityczne umożliwiające rozwiązanie problemu rosnącej ilości emisji CO₂. Koordynacja wysiłków na szczeblu globalnym ma szczególne znaczenie, co zostało należycie wyjaśnione przez MFW⁽¹⁵⁾.

5.4. W Europie wiele krajów nałożyło podatki energetyczne lub podatki energetyczne częściowo uzależnione od zawartości dwutlenku węgla. Wśród tych krajów znalazły się: Szwecja, Dania, Finlandia, Niderlandy, Norwegia, Słowenia, Szwajcaria i Zjednoczone Królestwo⁽¹⁶⁾.

5.5. Szwecja nakłada najwyższą stawkę podatku węglowego w wysokości 112,08 EUR za tonę emisji dwutlenku węgla, zmniejszając swoje emisje o 23 % w ciągu ostatnich 25 lat. Szwedzki podatek węglowy został wprowadzony w 1991 r. według stawki odpowiadającej 250 SEK (23 EUR) za tonę wyemitowanego dwutlenku węgla kopalnego i stopniowo zwiększany do 1 190 SEK (110 EUR) w 2020 r.; nadal stanowi on podstawę szwedzkiej polityki klimatycznej⁽¹⁷⁾.

5.6. Szwedzki podatek węglowy stanowił zachętę do ograniczenia zużycia energii, poprawy efektywności energetycznej i zwiększenia wykorzystania alternatywnych źródeł energii odnawialnej. Dzięki stopniowemu podnoszeniu poziomu podatku zainteresowane strony otrzymały czas na dostosowanie się, co z czasem przyczyniło się do większej politycznej akceptacji podwyżek podatków.

⁽¹³⁾ Zob. raport Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska i rozwoju.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. L 143 z 30.4.2004, s. 56.

⁽¹⁵⁾ „Monitor fiskalny MFW”, *How to Mitigate Climate Change* [Jak łagodzić zmianę klimatu], 2019 r., s. IX, zgodnie z którym „[r]óżne narzędzia polityczne mają plusey i minusy, ale kryzys klimatyczny jest kwestią palącą i ma charakter egzystencjalny, wymagający od kluczowych zainteresowanych stron wdrożenia wszystkich odpowiednich środków politycznych. Ministrowie finansów mogą stawić czoła temu kryzysowi, podejmując działania w zakresie opodatkowania emisji dwutlenku węgla lub wprowadzając podobne strategie, czyniąc łagodzenie zmiany klimatu bardziej akceptowalnym poprzez uzupełniające środki podatkowe lub środki dotyczące wydatków, zapewniając odpowiednie budżetowanie inwestycji w czyste technologie oraz koordynując strategie na szczeblu międzynarodowym”.

⁽¹⁶⁾ Wprowadzenie lub zwiększenie podatków od emisji dwutlenku węgla często wiąże się z trudnymi kompromisami. Podatki sprawiają, że konieczne staje się zreformowanie technik produkcji i środków transportu. Może to prowadzić do bezrobocia w niektórych sektorach oraz do potrzeby przejścia na inne rodzaje pracy. Koszty społeczne osób, które na tym ucierpią, mogą być wysokie. Państwa mają różne możliwości zapewnienia ochrony socjalnej i należy to wziąć pod uwagę, aby każde wdrożenie cieszyło się akceptacją społeczną.

⁽¹⁷⁾ Sweden's carbon tax [Szwedzki podatek węglowy], kancelaria rządu Szwecji – <https://www.government.se/government-policy/taxes-and-tariffs/swedens-carbon-tax/>.

5.7. Ogólnie rzecz biorąc, doświadczenie Szwecji pokazuje, że możliwe jest ograniczenie emisji, nawet jeśli wymaga ono istotnego przekształcenia gospodarki. W latach 1990–2017 PKB wzrósł o 78 %, podczas gdy krajowe emisje gazów cieplarnianych spadły w tym samym okresie o 26 %, co uplasowało Szwecję na ósmym miejscu w światowym indeksie konkurencyjności.

5.8. W 1990 r. Finlandia była pierwszym krajem na świecie, który wprowadził podatek węglowy. Podatek ten początkowo opierał się wyłącznie na zawartości dwutlenku węgla w związku z produkcją ciepła i energii elektrycznej. Został on rozszerzony o opodatkowanie zarówno węgla, jak i energii, a także paliw transportowych.

5.9. W 1992 r. Dania wprowadziła podatek węglowy obejmujący zużycie wszystkich paliw kopalnych (gaz ziemny, ropa naftowa i węgiel). W Norwegii do 55 % wszystkich emisji jest objętych podatkiem węglowym; pozostałe emisje są objęte krajowym systemem handlu emisjami⁽¹⁸⁾.

5.10. EKES zachęca Komisję Europejską do podjęcia konkretnych inicjatyw służących ustanowieniu podobnych podatków od emisji dwutlenku węgla w państwach członkowskich w celu zharmonizowania wysiłków na rzecz skutecznej redukcji poziomu emisji CO₂. Idealnym rezultatem powinno być stworzenie jednakowych warunków na całym jednolitym rynku UE w odniesieniu do podlegających opodatkowaniu emisji/redukcji, a także konkretnych metod i stawek opodatkowania mających na celu wywarcie takiego samego wpływu na poziom emisji CO₂ do atmosfery. Taki wynik może jednak wymagać czasu, biorąc pod uwagę specyficzne potrzeby poszczególnych krajów.

5.11. Przyjęcie podobnych podatków od emisji CO₂ przez państwa członkowskie należy wykorzystać do wywarcia wpływu na partnerów handlowych, aby poczynili oni podobne kroki, rozszerzając tym samym wysiłki w skali globalnej i ograniczając wpływ na konkurencyjność Europy. By uniknąć skomplikowanych przepisów kompensacyjnych, konieczne jest znalezienie rozwiązania na skalę światową.

5.12. Ponadto jeśli podatki te zostaną prawidłowo opracowane, mogą przyczynić się do wzrostu gospodarczego poprzez generowanie, między innymi, inwestycji produkcyjnych w nowe technologie. Dotyczy to w szczególności rozwoju technologii mających na celu zmniejszenie istniejących poziomów CO₂ w atmosferze.

6. Technologie CCS i CCU

6.1. Innym możliwym instrumentem polityki jest wykorzystanie technik zmniejszających istniejące poziomy CO₂ w atmosferze. Techniki tego rodzaju będą prawdopodobnie potrzebne jako uzupełnienie systemu handlu emisjami i podatków od emisji CO₂. Potrzebne jest podejście symetryczne. Działania ograniczające poziom CO₂ już obecnego w atmosferze są równie korzystne dla ograniczenia globalnego ocieplenia, jak ograniczenie działalności związanej z emisją CO₂.

6.2. Dwie najważniejsze technologie mające na celu redukcję poziomu CO₂ to technologia wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS) oraz wychwytywania i utylizacji dwutlenku węgla (CCU)⁽¹⁹⁾. Obie technologie polegają na wychwytywaniu CO₂ z atmosfery, sprężaniu go i transportowaniu do miejsca jego składowania. Technologie te mają istotny potencjał w zakresie łagodzenia zmian klimatu⁽²⁰⁾. Istnieją również inne technologie i oczekuje się, że w najbliższej przyszłości opracowanych zostanie wiele innych.

6.3. Różnica między CCS a CCU związana jest z miejscem docelowym wychwyconego CO₂. W ramach CCS wychwycony CO₂ jest przenoszony na odpowiednie miejsce celem długoterminowego składowania, podczas gdy w CCU wychwycony CO₂ jest przetwarzany na produkty komercyjne.

6.4. CCU odnosi się do wychwytywania i utylizacji CO₂ jako substratu w produkcji minerałów, składników chemicznych, paliw syntetycznych i materiałów budowlanych. Technologia ta może być wykorzystywana do ograniczania emisji CO₂ poprzez recykling CO₂ na produkty, stałą sekwestrację CO₂ w materiałach budowlanych, takich jak beton, a także recyrkulację CO₂ z bezpośrednim wychwytywaniem z powietrza. Może również oferować możliwości magazynowania energii elektrycznej poprzez produkcję syntetycznego metanu.

⁽¹⁸⁾ Putting a Price on Carbon with a Tax, World Bank Group [Podatki jako narzędzie ustalania cen emisji dwutlenku węgla, Grupa Banków Światowych] – https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/SDN/background-note_carbon-tax.pdf.

⁽¹⁹⁾ The potential for CCS and CCU in Europe, Komisja Europejska [Potencjał technologii CCS i CCU w Europie] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/iogp_-_report_-_ccs_ccu.pdf.

⁽²⁰⁾ Zob. opinia EKES-u (Dz.U. C 341 z 21.11.2013, s. 82).

6.5. Unia Europejska ustanowiła ramy regulacyjne w celu komercjalizacji i subsydiowania tej nowej technologii, mimo że koszt wychwytywania i składowania jest nadal istotnym niekorzystnym czynnikiem. Obecnie element wychwytywania stanowi najdroższą część procesu.

6.6. Dziś największe instalacje CCS i CCU znajdują się w Stanach Zjednoczonych.

6.7. W Europie technologie CCS i CCU od 1996 r. stosuje Norwegia⁽²¹⁾. Miliony ton CO₂ rocznie z produkcji gazu ziemnego w kilku wyspecjalizowanych zakładach zostały wychwycone i składowane w odpowiednich miejscach, co stanowi najbardziej pomyślnie zrealizowane europejskie doświadczenie w stosowaniu CCS do tej pory. W ostatnich latach inne dodatkowe formy technologii CCS i CCU opracowano w Szwecji, Niderlandach, Belgii, we Francji i w Irlandii⁽²²⁾.

6.8. EKES zachęca do rozwijania, poprzez specjalne inwestycje, technologii wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS) oraz technologii wychwytywania i utylizacji dwutlenku węgla (CCU), zarówno na szczeblu UE, jak i krajowym, ponieważ przyczyniają się one do realizacji celu, jakim jest redukcja wpływu emisji CO₂, a w szerszym ujęciu zarówno do realizacji celów zrównoważonego rozwoju propagowanych przez ONZ, jak i celów porozumienia klimatycznego z Paryża.

6.9. Jeśli globalne ocieplenie ma zostać zmniejszone w sposób efektywny i racjonalny pod względem kosztów, należy propagować technologie CCS i CCU⁽²³⁾. W szczególności budżety krajowe powinny odgrywać kluczową rolę w zwiększaniu wykorzystania takich technologii, wspierając inwestycje publiczne, a także bodźce podatkowe. W tym względzie Komisja Europejska rozważa dokonanie przeglądu odpowiednich wytycznych w sprawie pomocy państwa, w tym wytycznych dotyczących środowiska i energii, które zostaną zmienione do 2021 r., aby umożliwić państwom członkowskim większą elastyczność.

6.10. Państwa członkowskie powinny w szczególności przyjąć kompleksową i symetryczną politykę podatkową w dziedzinie środowiska w zakresie wpływu CO₂ na globalne ocieplenie. Istnieje potrzeba wprowadzenia podatków o stawkach zarówno dodatnich, jak i ujemnych. Najlepszym sposobem wykorzystania dochodów z podatków od emisji CO₂ byłoby finansowanie zachęt do stosowania technik redukcji emisji CO₂.

6.11. Fundusze europejskie przeznaczone na badania w dziedzinie CCS i CCU mogłyby zostać wzmocnione finansowo i ukierunkowane strategicznie na osiągnięcie lepszych, konkretnych wyników w zakresie zdolności do wychwytywania i alternatywnych metod składowania CO₂.

6.12. Nie należy bagatelizować znaczenia przepisów dotyczących zamówień publicznych⁽²⁴⁾. Rządy krajowe i lokalne organy administracji publicznej powinny w większym stopniu i skuteczniej realizować ekologiczne cele i wykorzystywać konkretne narzędzia środowiskowe zapisane w dyrektywie 2014/24/UE⁽²⁵⁾, dyrektywie 2014/25/UE⁽²⁶⁾ oraz dyrektywie 2014/23/UE⁽²⁷⁾ w sprawie zamówień publicznych i udzielania koncesji. W ten sposób krajowe inwestycje i wydatki publiczne, z jednej strony, mogłyby funkcjonować w synergii ze środkami przewidzianymi w Europejskim Zielonym Ładzie, z drugiej strony.

⁽²¹⁾ CCS, Norwegian Petroleum [Technologia CCS, Norwegian Petroleum] – <https://www.norskpetroleum.no/en/environment-and-technology/carbon-capture-and-storage/>.

⁽²²⁾ How European CO₂ Transport and Storage Infrastructure can enable an Innovative Industrial Transition, European Parliament [W jaki sposób europejska infrastruktura transportu i składowania CO₂ może umożliwić innowacyjną przemianę przemysłową, Parlament Europejski] – <https://zeroemissionsplatform.eu/wp-content/uploads/ZEP-Conference-Presentations.pdf>.

⁽²³⁾ Szwedzka komisja rządowa stwierdziła w 2020 r., że Szwecja mogłaby osiągnąć wynik neutralny pod względem emisji dwutlenku węgla do 2045 r., gdyby dochody z podatków od emisji CO₂ zostały wykorzystane do subsydiowania usuwania CO₂ z atmosfery. Dodatnie i ujemne stawki podatkowe miałyby taką samą skalę. Zob. SOU 2020:4, Swedish government public investigations [Szwedzkie państwowe raporty publiczne].

⁽²⁴⁾ Podkreślono to w publikacji Komisji Europejskiej dotyczącej zamówień publicznych na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym, październik 2017 r., https://ec.europa.eu/environment/gpp/circular_procurement_en.htm. Bank Światowy zwrócił również uwagę na rolę przepisów dotyczących zamówień publicznych w swych własnych zamówieniach: <https://www.worldbank.org/en/about/corporate-procurement/vendors>.

⁽²⁵⁾ Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 65.

⁽²⁶⁾ Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 243.

⁽²⁷⁾ Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 1.

7. Dodatkowe narzędzia służące redukcji emisji

7.1. Wreszcie EKES zwraca uwagę na inne instrumenty polityki na rzecz redukcji emisji dwutlenku węgla. Obejmują one zarówno nowe technologie, jak i praktyki zagospodarowania przestrzennego, do których należy zachęcać i które należy wspierać zarówno na szczeblu UE, jak i krajowym. Przede wszystkim lasy usuwają dwutlenek węgla w sposób naturalny, a drzewa wyjątkowo skutecznie magazynują węgiel usunięty z atmosfery w drodze fotosyntezy. Powiększanie i odbudowa obszarów leśnych oraz właściwa gospodarka leśna mogą wykorzystać moc fotosyntezy w celu zwalczania problemu emisji CO₂.

7.2. Podczas gdy sprzedaż produktów leśnych jest opodatkowana jako dochód właściciela, należy uznać, że sadzenie drzew i wzrost lasów zmniejsza emisję CO₂ do atmosfery i dlatego, w symetrycznym podejściu podatkowym do globalnego ocieplenia, należy do tego zachęcać poprzez stosowanie ujemnego podatku od emisji CO₂. Byłby to ważny środek służący osiągnięciu celów klimatycznych.

7.3. Co więcej, gleby w naturalny sposób magazynują węgiel. W ramach ostatniej WPR wprowadzono pewne środki ekologiczne mające na celu zwiększenie wkładu rolnictwa europejskiego w ekologiczny wzrost gospodarczy w Europie. Takie środki należy wspierać, o ile są one zgodne z rosnącą koniecznością produkcji żywności i realizacją celów środowiskowych. Gospodarka o obiegu zamkniętym może również oferować większe możliwości osiągnięcia celów środowiskowych i klimatycznych.

Bruksela, dnia 16 lipca 2020 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
