

Tomasz Żylicz

## Ewolucja pozwoleń zbywalnych

Pozwolenia zbywalne dokonały w polityce ochrony środowiska rewolucji. Same jednak podlegały długotrwałym zmianom ewolucyjnym. Wprawdzie pomysł zrodził się w latach 1960., ale jego wdrożenie trwało kilka dziesięcioleci i wymagało pokonania licznych przeszkód prawnych i społecznych.

Pierwsze zastosowania miały miejsce w USA w latach 1970. i do historii przeszły jako kompensaty (*offsets*), saldowanie (*netting*) oraz bańki (*bubbles*). Na przeszkodzie wdrożeniom stało prawo, które zabraniało zbywalności pozwoleń. Decyzja dotycząca konkretnego źródła emisji nie mogła być przeniesiona na inny obiekt. Jednak ulegając argumentacji ekonomistów prawnicy stopniowo znajdowali furtki, aby istniejące przepisy czynić bardziej elastycznymi.

Najbardziej oczywiste było uzasadnienie kompensat. Zaczęto je stosować, gdy jakiś inwestor chciał zlokalizować nowy zakład w regionie, w którym jakość powietrza nie spełniała odpowiednich wymagań. Zamiast blokować inwestycje i czekać, aż stężenia szkodliwych substancji w powietrzu spadną, pozwolono inwestorom, aby sami dokonali wyboru źródła w regionie, którego emisję da się obniżyć i doprowadzili do redukcji, dzięki której mogli uruchomić planowany projekt. Schemat wymagał jedynie, aby w wyniku tych dwóch zmian jakość powietrza nie uległa pogorszeniu, a – wręcz przeciwnie – poprawiła się.

Z kolei saldowanie polega na obejściu przepisu, który nakazuje nowym instalacjom spełnienie surowszych norm ekologicznych. Wynikiem działania tej skądinąd szlachetnej zasady jest wydłużanie eksploatacji starych, antyekologicznych instalacji, byleby tylko nie "wpaść" w surowsze przepisy dla nowych. Wbrew intencjom, działanie tej zasady bywa niekorzystne dla środowiska, więc powstał pomysł, by wyjąć spod jej działania modernizacje, które *per saldo* zmniejszą emisję z zakładu gruntownie poprawiającego jedną ze swoich instalacji. Pozwoliło to na redukcję emisji z zakładów, które w innym przypadku przedłużałyby żywot starych wyeksploatowanych instalacji aż do momentu ich technicznej śmierci.

Odmianą najbliższą podręcznikowemu pozwoleniu zbywalnemu były bańki, które ustanawiano specjalnymi przepisami wymagającymi od władz jakiegoś regionu, by sumaryczna emisja uległa zmniejszeniu o konkretną wielkość. Nie precyzowano przy tym, która instalacja ma ją zredukować, ani o ile. Tym niemniej w obydwu wcześniej wymienionych odmianach instrumentów ekonomieści również bez trudu rozpoznają zasadę, by oddzielić postawienie celu ekologicznego (osiągnięcie poprawy środowiska) od wyznaczenia konkretnych zadań (kto ma podjąć jakie kroki).

W tych wczesnych wariantach pozwoleń zbywalnych zajęto się także bankowaniem (*banking*), w którym należało rozstrzygnąć, czy redukcję emisji można sobie zachować na przyszłość, bądź – przeciwnie – skonsumować zanim jeszcze została faktycznie osiągnięta. W pierwszym przypadku dozwolone było bankowanie "wpród" (*forward*), zaś w drugim – "wstecz" (*backward*). W niektórych systemach bankowanie nie było w ogóle dopuszczalne, zaś w jeszcze innych mogło się odbywać ale tylko z zastosowaniem stopy procentowej, która powodowała kurczenie się kwoty redukcji przechowywanej do następnego okresu.

W 1980 r. władze stanu Wisconsin dokonały pionierskiego eksperymentu na rzece Fox, która przyjmowała ścieki od kilkunastu celulozowni i dwóch komunalnych oczyszczalni. Idea była analogiczna jak w ochronie powietrza: postawiono przed zanieczyszczającymi zadanie podniesienia zawartości tlenu rozpuszczonego w wodzie, ale bez wskazywania, kto ma co zrobić. Trudno jednoznacznie określić, czy eksperyment się udał. Po uzgodnieniu pierwotnej alokacji limitów zrzutów, której dokonały same zakłady na zamkniętym posiedzeniu o charakterze konklawe, niemal nie było żadnego handlu. obrońcy systemu twierdzą, że pierwotnie uzgodniona alokacja była tak bliska optimum, że nie dało się jej w przyszłości już poprawić, mimo uruchomienia rynku.

Najbardziej udanym wdrożeniem lat 1980. był program eliminacji benzyny bezołowiowej. W USA istniało wówczas ponad 300 rafinerii zaopatrujących rynek w paliwo samochodowe. W powszechnym użyciu była benzyna ołowiowa, choć technicznie była już możliwa modernizacja w kierunku produkcji benzyny bezołowiowej. Władza postanowiła wymusić przejście na nowe technologie w ciągu 6 lat. Teoretycznie było to możliwe, gdyby każdego roku 17%-18% mocy przerobowej rafinerii modernizowano we właściwym kierunku. Ale nasuwają się przy tym dwie wątpliwości. Jeśli żądanie 17%-18% kierować do każdej z rafinerii z osobna, to byłoby to nieefektywne ekonomicznie, ponieważ modernizuje się albo całą instalację, albo wcale; inwestycja rozłożona "na raty" zazwyczaj nie ma sensu. Jeśli zaś poczekać 6 lat i dopiero po tym okresie rozliczać zakłady, to władza zostałaby postawiona – jak to już nieraz bywało – przed faktem, że nikt nic nie zrobił; ale przecież wszystkich ukarać nie można, więc trzeba by eliminację benzyny bezołowiowej odłożyć na później.

Zdecydowano się zatem wprowadzić zbywalne pozwolenia na dodawanie czterometylku ołowiu (tradycyjnego składnika benzyny ołowiowej). Pierwszego roku rafinerie otrzymały go dokładnie tyle, ile potrzeba na utrzymanie produkcji na dotychczasowym poziomie. W kolejnych latach przydziały kurczyły się tak, by po 6 latach dodawanie ołowiu zostało wyeliminowane. Jeśli jakaś rafineria dokonała w międzyczasie modernizacji, to nie musiała w ogóle korzystać ze swojego rocznego przydziału i mogła go sprzedać innej, która wolała poczekać jeszcze parę lat, aż i tak trzeba będzie zlikwidować starą instalację z powodów technicznych. System zadziałał rewelacyjnie, benzyna ołowiowa została wyeliminowana, zaś dzięki handlowi pozwoleniami rafinerie każdego roku oszczędzały setki milionów dolarów w rezultacie optymalnego rozłożenia harmonogramów modernizacji.

Bogatsi o doświadczenia z lat 1980., amerykańscy ekonomiści doprowadzili w 1990 r. do nowelizacji ustawy o czystym powietrzu, która nałożyła na elektrownie obowiązek bardzo głębokiej redukcji emisji dwutlenku siarki z szerokim wykorzystaniem pozwoleń zbywalnych. Uruchomiono wówczas największy na świecie rynek "handlu emisjami", który do dziś działa zgodnie z planem. To głównie na nim Komisja Europejska wzorowała swoją Dyrektywę z 2003 r. (2003/87/EC) wprowadzającą pozwolenia zbywalne na emisje dwutlenku węgla, która otwiera jeszcze większy rynek.

Podane migawki z historii pozwoleń zbywalnych opisują głównie amerykańskie osiągnięcia w ochronie powietrza, ponieważ to one wytyczyły ewolucję tego instrumentu. Ale historia odnotowała również jego zastosowania w innych krajach i w innych dziedzinach. W wielu krajach – także w Polsce – dokonywano prób "handlu emisjami". W wielu miejscach z powodzeniem wykorzystuje się rynek do uregulowania dostępu do innych zasobów środowiska. Coraz rzadziej pamięta się o wczesnych eksperymentach amerykańskich z lat 1970., a przecież to one otworzyły oczy ekonomistom i politykom.