

Polskie starania o zbywalność pozwoleń na emisję

W latach 1990-tych ochrona środowiska w Polsce była bliska ustawowego usankcjonowania zbywalnych pozwoleń na emisję. Inicjatywa zapoczątkowana przez rząd była następnie promowana przez energetykę. Na przeszkodzie stanęła jednak głównie niestabilność polityczna, skutkująca częstymi zmianami w administracji. W XXI wieku zbywalne pozwolenia na emisję – choć tylko w stosunku do dwutlenku węgla – wprowadzono dyrektywą unijną. Ale krajowe poparcie dla wykorzystania tego instrumentu jest obecnie znacznie słabsze niż w latach 1990-tych.

Poland's attempts to introduce Tradable Pollution Permits

In the 1990s, Polish environmental protection almost succeeded at introducing tradable emission permits into the legal system. The initiative originated in the Ministry of Environment and was taken up by the energy sector. Unstable politics – leading to frequent administration changes – was an important reason for the failure. In the 21st century, tradable permits (confined to carbon dioxide emissions) were implemented by a European directive. Local support for the instrument is much lower now than in the 1990s though.

Tak jak we wszystkich krajach europejskich, pozwolenia na emisję w Polsce przed 1989 r. były niezbywalne. Innymi słowy, jeśli jakiś zakład miał pozwolenie na emisję w określonej wysokości, to kiedy wyemitował mniej, nie mógł odsprzedać niewykorzystanej części pozwolenia. Jeśli zaś chciał legalnie wyemitować więcej, to nie mógł dokupić części brakującej. Co gorsza, obowiązywała zasada znana na świecie pod nazwą *use it or lose it* ("wykorzystaj, bo stracisz"). Wymusza ona wykorzystanie pozwolenia nawet wtedy, kiedy nie jest potrzebne. A więc np. zakład, który w danym roku zaoszczędził trochę wody, wykorzystując tylko część pozwolenia wodno-prawnego, wolał zmarnować to, co zaoszczędził, żeby przypadkiem w przyszłym roku nie dostać pozwolenia mniejszego. Albo zakład, który mógłby wyemitować mniej niż w pozwoleniu, rezygnował z możliwej inwestycji ochronnej, żeby w przyszłości – np. w związku ze zwiększoną produkcją – nie narazić się na barierę zmniejszonego pozwolenia. Taki system nie zachęca do działań proekologicznych.

Po przełomie roku 1989, rząd pracował nad reformą polityki ochrony środowiska. Zapowiadano istotne zmiany, choć nie wszystkie udało się wprowadzić. W *Polityce ekologicznej państwa* opublikowanej przez Ministerstwo Środowiska, które miało wtedy inną nazwę (znacznie dłuższą) znalazły się takie zapowiedzi:

Instrumenty ekonomiczne będą służyły minimalizacji społecznych kosztów ochrony środowiska dzięki efektywnemu różnicowaniu wymagań ochronnych: a

mianowicie, podmioty, których koszty ochrony środowiska są najniższe powinny otrzymywać najostrzejsze wymagania. W praktyce, zasadę tę będą realizować uprawnienia do korzystania z zasobów środowiska i odprowadzania zanieczyszczeń, które mogą być zbywalne. Uprawnienia przyznane danemu podmiotowi mogą być przezeń odsprzedane innemu – za zgodą organu, który je określił.

Nazwa się pojawiła. Na wszelki wypadek pojawiły się też słowa "za zgodą organu", żeby żaden organ nie odczuwał lęku, że sprawy wymkną się spod jego kontroli. Wprawdzie zaletą zbywalności jest właśnie to, żeby nie trzeba było się zbyt pochylać nad emitentem w celu wyrażenia albo niewyrażenia zgody, i żeby władza nie czuła się w obowiązku wnikania w skomplikowane warunki uzasadniające rzekomą niemożność redukcji emisji w zakładzie (który przecież zawsze będzie kontestował wszelkie otrzymane pozwolenia), ale chodziło o to, żeby nie straszyc rynkiem.

Czy to jest instrument amerykański?

Zamierzenia były ambitne, jednak w latach 1990-tych kadencje trwały dość krótko. Każdy minister musiał współpracować ze zmieniającymi się ekspertami i komisjami parlamentarnymi. Każdy zostawał w końcu przekonany o zaletach pozwoleń zbywalnych, ale też każdy musiał się konfrontować ze sceptycznymi poglądami. Rozmawiając z europejskimi partnerami, słyszał zazwyczaj opinię, że są to niesprawdzone "nowinki" amerykańskie, które zupełnie nie pasują do polityki ochrony środowiska na naszym kontynencie. Rzekoma nieprzystawalność pozwoleń zbywalnych do europejskiej tradycji doczekała się nawet w Niemczech swego rodzaju urzędowego potwierdzenia. Powstał tam bardzo rzetelny kilkusetstronicowy raport na temat celowości zastosowania zbywalnych pozwoleń na emisję w walce z "kwaśnymi deszczami" (*Aura* 1/2014). Wyglądało na to, że nasz zachodni sąsiad będzie pierwszym krajem w Europie stosującym owe narzędzia. Jednak w wyniku decyzji politycznej, a nie merytorycznej, postanowiono zaniechać wdrożenia.

Warto podkreślić, że polskie zainteresowanie zbywalnymi pozwoleniami na emisję na przełomie lat 1980-tych i 1990-tych nie było spowodowane obecnością amerykańskich ekspertów. Po roku 1989 licznie przybywali oni do Polski w charakterze doradców rządu. Zatrzymywali się zazwyczaj w hotelu Marriott w Warszawie, więc określano ich czasem jako *Marriott Brigade* (Brygada Marriotta). Określenie to stanowiło synonim zespołu elokwentnych ekspertów, którzy niestety niewiele wiedzą o Polsce, bo swoją wiedzę wynieśli z innego kraju, a tu na miejscu mieli okazję porozmawiać tylko z obsługą hotelu Marriott i ewentualnie z urzędnikami w jakimś ministerstwie. Otóż owi amerykańscy eksperci bynajmniej nie reklamowali zbywalnych pozwoleń na emisję. Owszem, nie dystansowali się od tej rzekomej "nowinki", ale rozmawiali z polskimi partnerami przede wszystkim o innych ważnych problemach polityki w ogóle i polityki ochrony środowiska.

Tymczasem w Polsce – pomimo sukcesu eksperymentu chorzowskiego (o którym będę pisał w następnym numerze *Aury*) – nie wszyscy urzędnicy palili się do wdrożenia zbywalnych pozwoleń na emisję. Inicjatywę podchwycili natomiast energetycy. Elektrownie i ciepłownie najchętniej wolałyby nie angażować się w inwestycje ochrony środowiska wcale. Ale skoro zdawano sobie sprawę z tego, że są one nieuchronne, to lepiej podjąć się ich samodzielnie (z

własnej inicjatywy), niż czekać, aż władza po swojemu zacznie wyznaczać zadania, bo będzie tylko drożej i trudniej.

Inicjatywa sektorowa

Przedsiębiorstwa należące do sektora energetycznego zorganizowały "zrzutkę" na przygotowanie raportu wraz z projektami odpowiednich przepisów wdrażających pozwolenia zbywalne w Polsce. Słusznie szacowano, że dzięki odpowiedniemu rozplanowaniu inwestycji ekologicznych uda się zaoszczędzić wiele milionów złotych w porównaniu z wariantem, jakiego można byłoby się spodziewać na gruncie istniejących przepisów, które sankcjonują pozwolenia wyłącznie niezbywalne.

Przedsiębiorstwa energetyczne przejęły zatem inicjatywę, która kilka lat wcześniej wyszła z Ministerstwa Środowiska. Ale i tym razem niestabilność systemu politycznego stanęła na przeszkodzie i projekty zmian legislacyjnych pozostały tylko na papierze. A szkoda, bo opracowanie energetyków było obszerne i zawierało sporo analiz wskazujących na duży potencjał oszczędności związanych ze zróżnicowaniem kosztów ochrony środowiska w poszczególnych zakładach. Reprezentowało też dobry poziom naukowy, łącząc eksperckie kompetencje praktyków z wiedzą zgromadzoną w krajowych ośrodkach akademickich.

Sytuacja zmieniła się dopiero po podpisaniu Protokołu z Kioto (*Aura* 8/2011). Coroczne konferencje sygnatariuszy Konwencji Klimatycznej (*Aura* 12/2008) trwają po dwa tygodnie, a dokument końcowy uchwalany jest tradycyjnie w nocy z piątku na sobotę, już po planowanym zakończeniu obrad, w nerwowym pośpiechu, kilka godzin przed konferencją prasową. Tak też było w Kioto w 1997 roku. Protokołu nie udawało się uzgodnić, bo delegacja europejska zapowiadała, że go nie podpisze, jeśli będzie zawierał klauzulę o handlowaniu emisjami, natomiast delegacja amerykańska straszyla, że go nie podpisze, jeśli takiej klauzuli nie będzie zawierał. Stojąc przed ryzykiem kompletnej kompromitacji zgromadzenia na zbliżającej się nieuchronnie konferencji prasowej, delegacja europejska ustąpiła. Delegacja amerykańska uzgodniony w ten sposób (w ostatniej chwili) protokół z pozwoleniami zbywalnymi też podpisała, choć w złej wierze, bo wiedząc, że na pewno nie zostanie ratyfikowany przez Senat USA (i tak też się rzeczywiście stało).

Instrument europejski

Protokół z Kioto zawiera artykuł 6, który przewiduje, że emitenci dwutlenku węgla mogą handlować pozwoleniami na emisję. Realizując go, Unia Europejska zaprojektowała tzw. ETS (*European Trading System*), co sprawiło, że w Europie powstał największy na świecie rynek pozwoleń na emisję. Promując ten nieznaną i nierozumiany dotąd w wielu krajach europejskich instrument, zdjęła z niego piętno "nowinki" amerykańskiej. Ale jednocześnie popełniła liczne błędy, które sprawiły, że w krajach – takich jak Polska – gdzie podmioty gospodarcze wcześniej domagały się jego wprowadzenia, zaczął wzbudzać wątpliwości, a poparcie społeczne dla niego znikło.

ETS ustanowił zbywalność pozwoleń na emisję dwutlenku węgla. Jest to obecnie najistotniejszy odpad w krajach, które z innymi zanieczyszczeniami już sobie jakoś poradziły. Oczywiście handel emisjami tego typu jest korzystny i dla ochrony środowiska i dla europejskich gospodarek. Szkoda tylko, że w poprzednich dekadach ograniczanie ani tego ani

innych zanieczyszczeń w Polsce nie korzystało z takiego instrumentu. Według obliczeń z lat 1990-tych, ograniczanie emisji dwutlenku siarki i tlenków azotu mogłoby kosztować wtedy znacznie mniej niż kosztowało.

Wprawdzie polscy urzędnicy ochrony środowiska nie usłyszą już od swoich europejskich kolegów sceptycznych uwag, żeby nie śpieszyć się z wdrażaniem amerykańskiej nowinki, ale mogą za to usłyszeć od polskich partnerów, że krajowe zakłady nie życzą sobie uczestniczenia w jakichkolwiek rynkach emisji. O ile bowiem ETS broni się jako sposób na dekarbonizację gospodarek z zachowaniem efektywności kosztowej, o tyle ma cechy sprawiające, że dla niektórych wydaje się niesprawiedliwy.

Przyszłość paliw kopalnych jest więcej niż wątpliwa. Trzeba szykować się na spadek emisji dwutlenku węgla jak najmniejszym kosztem, co ETS stara się realizować. Tym niemniej rozmaite techniczne szczegóły obowiązującego w Europie systemu mogą być wykorzystywane do tego, żeby zdyskredytować handel pozwoleniami na emisję, i to się właśnie dokonuje. W ciągu jednego pokolenia polska opinia publiczna diametralnie zmieniła swoje nastawienie do tego nadal słabo rozumianego instrumentu.