

## **Eksperyment chorzowski**

Po roku 1989 Polska stanęła przed wyzwaniem restytucji środowiska, zdevastowanego głównie procesami uprzemysłowienia, a zbywalne pozwolenia na emisję dawałyby szansę na skrócenie i potaniecie poprawy. Chorzów został wybrany, jako przypadek "demonstracyjny", z uwagi na lokalizację dwóch zakładów charakteryzujących się wyraźnie różnymi kosztami redukcji emisji, a znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie (i w praktyce równie uciążliwych dla otoczenia). Eksperyment się udał: lokalna jakość powietrza poprawiła się w ciągu zaledwie jednego roku. Jednak bezpieczne powtórzenie procedury wymagałoby nowelizacji przepisów.

## **The Chorzów experiment**

After 1989, Poland faced the challenge of improving the environment devastated mainly by industrialisation developments, and tradable emission permits would have given the opportunity to speed up the improvement process and make it cheaper. The city of Chorzów was selected for a "demonstration" project because there were two adjacent plants – heavy polluters – characterised by very different abatement costs. The experiment was successful, and the local ambient air quality improved in just one year. Nevertheless, the safe replication of the procedure called for the adoption of new legal acts.

Wiele razy (ostatnio *Aura* 8/2022 i 9/2022) pisałem o zbywalnych pozwoleniach na emisję. Ich zastosowania są analizowane od dawna. Były też znane w Ministerstwie Ochrony Środowiska w 1989 r. i później. Trwały jednak poszukiwania lokalizacji, w której można byłoby udokumentować ich zalety w kontekście specyficznie polskim. Częste były bowiem opinie, że to, co działa gdzie indziej, w naszym kraju może być skazane na porażkę. Argumentacja tego typu jest wprawdzie zazwyczaj niekompetentna, ale niestety politycznie skuteczna. Wybór lokalizacji padł na Chorzów – jedno z najbardziej zanieczyszczonych wtedy miast w Polsce.

W przeciwieństwie do ogólnego zamiaru wdrożenia zbywalnych pozwoleń na emisję, który nie wiązał się z obecnością amerykańskich ekspertów w Warszawie, dla przygotowania eksperymentu chorzowskiego wkład amerykański był bardzo ważny. *Environmental Defense Fund* (Fundusz Obrony Środowiska), zasłużona w USA organizacja pozarządowa, odegrała istotną rolę w wyborze lokalizacji, i pomagając koncepcyjnie.

### **Dymiące kominy**

W samym centrum Chorzowa znajdowały się dwa potężne kominy: jeden ustawiony w Hucie Kościuszkó, drugi – w Elektrowni Chorzów. Pochodzące z nich emisje gazów i pyłów stanowiły niebywałą uciążliwość dla mieszkańców. Same zaś kominy, zlokalizowane tuż przy domach mieszkalnych, były niezawodną atrakcją dla reporterów, którzy takim skandalicznym

sąsiedztwem lubili przyciągać uwagę widzów i czytelników. W 1991 r. oba zakłady miały plany ograniczenia zanieczyszczeń w ciągu kilku lat. Jednak słaba to pociecha dla rodziców, których dzieci miałyby być trute jeszcze przez cały okres przedszkolny. Chciałoby się, żeby emisja spadła natychmiast, nie później niż w ciągu roku.

Mimo że huta dawała zatrudnienie wielu mieszkańcom, a elektrownia – energię, ludziom było wszystko jedno, który z kominów przestanie truć, byleby to nastąpiło szybko. Chodziło o to, żeby sumaryczną emisję pilnie ograniczyć co najmniej o połowę. Z punktu widzenia ekonomii, atrakcyjność Chorzowa polegała na tym, że w jednym zakładzie (w hucie) emisję dałoby się obniżyć tanio i natychmiast, a w drugim (w elektrowni) znacznie drożej. Po upadku systemu centralnego planowania produkty hut sprzedawały się słabiej i miały niepewną przyszłość, zaś elektrownie miały perspektywy o wiele lepsze.

Według tradycyjnego schematu należałoby obydwu zakładom wydać pozwolenia na 50% dotychczasowej emisji i czekać kilka lat aż po wyczerpaniu procedur administracyjnych pierwszy zakład się dostosuje, a drugi będzie kontynuować szantaż, grożąc odcięciem prądu pobliskim gospodarstwom domowym, które z kolei będą straszyć, że – aby nie zamarznąć na śmierć – uruchomią piecyki na brudny węgiel itd. Są to scenariusze znane nie tylko w Polsce, ale i w innych krajach. Natomiast gdyby pozwolenia na emisję były zbywalne, to zakład, który dysponuje tanimi sposobami redukcji emisji, mógłby ją obniżyć solidniej niż wymagane 50%, i część niewykorzystanego pozwolenia sprzedać drugiemu zakładowi, któremu taka transakcja opłacałaby się bardziej niż instalowanie kosztownych urządzeń u siebie. A mieszkańcy byłiby usatysfakcjonowani obniżką emisji w sumie taką, jaka była planowana.

### Wysiłki edukacyjne

Kłopot polegał jednak na tym, że pozwolenia były niezbywalne. Organowi administracji – w tym wypadku wojewodzie katowickiemu (reprezentowanemu przez dyrektora wojewódzkiego wydziału ochrony środowiska) – nie wolno było wydawać pozwoleń, które miałyby zmienić adresata. Wojewoda dysponował jednak instrumentem – a mianowicie wojewódzkim funduszem ochrony środowiska i gospodarki wodnej – za pomocą którego mógł przesuwać pieniądze, symulując nieco ruch gotówki, jaki musiałyby nastąpić, gdyby zakład "wysokokosztowy" miał nabyć niewykorzystane pozwolenie od zakładu "niskokosztowego". Trzeba było wszakże wszystkim zainteresowanym wyjaśnić, że takie podejrzane ruchy nie stanowią przekreślenia finansowego, tylko działania dla dobra mieszkańców, z poszanowaniem efektywności kosztowej (*Aura* 8/2008, 6/2017, 7-8/2017, 9/2017).

Kilka miesięcy trwało wyjaśnianie dziennikarzom i organizacjom ekologicznym, że zbywalne pozwolenia na emisję nie są po to, żeby umożliwić komuś kradzież, tylko po to, żeby zaplanowana poprawa kosztowała jak najtaniej i żeby – dzięki temu – nie prowokowała do protestów. Przygotowania zakończyły się sukcesem i, zachęcony przez ministra ochrony środowiska, wojewoda katowicki wydał odpowiednie pozwolenia dla Huty Kościuszko i Elektrowni Chorzów.

W obowiązującym systemie prawnym wojewoda był związany tzw. poziomem tła, czyli stężeniem zanieczyszczeń powietrza, pochodzących spoza zakładu, dla którego jest wydawane pozwolenie. Ten poziom powinien być właściwie przyjęty taki sam dla zakładów, które – jak chorzowska huta i elektrownia – znajdują się w bezpośrednim sąsiedztwie. Jednak

interpretując dane nieco nietypowo (choć zgodnie z literą prawa), wojewoda mógł wydać różne pozwolenia dla tych dwóch sąsiadujących ze sobą zakładów: ostrzejsze dla huty i nieco łagodniejsze dla elektrowni. Żeby zaś nikt nie czuł się pokrzywdzony jego decyzjami, dopilnował, żeby z funduszu wojewódzkiego przyznano dotacje na dofinansowanie zadań, które były potrzebne dla realizacji tych pozwoleń.

W następstwie działań wojewody katowickiego emisje spadły drastycznie. Tablica ukazuje sumaryczne emisje wybranych zanieczyszczeń z huty i z elektrowni w latach 1990 i 1992. Emisję pyłów udało się ograniczyć o ponad połowę, a emisje tlenku węgla i najbardziej trujących węglowodorów – znacznie głębiej. Emisja dwutlenku azotu nieco wzrosła, zaś emisja dwutlenku siarki spadła o ponad 30%.

	1990	1992
Pyły	9347	4545
Tlenek węgla	17151	1188
Dwutlenek siarki	6091	4198
Dwutlenek azotu	2277	2551
Węglowodory alifatyczne	563	71
Węglowodory aromatyczne	290	9

### Czy to by się dało powtórzyć?

Przedstawiciele sąsiednich miejscowości na Górnym Śląsku prosili wojewodę o analogiczne decyzje. Jednak wojewoda odmawiał, uzasadniając swoje stanowisko tym, że w Chorzowie udało się to zrobić na zasadzie trudnego, żmudnie zaplanowanego eksperymentu. Natomiast bezdyskusyjna podstawa prawna dla tego typu decyzji powstanie dopiero po ustawowym wprowadzeniu zbywalności pozwoleń. Dzięki intensywnej akcji edukacyjnej, w prasie nie ukazały się żadne paszkwile na ten temat, ani żadna organizacja ekologiczna nie wniosła skargi kwestionującej legalność decyzji wojewody katowickiego. Ale owa decyzja była niebezpiecznie blisko granicy prawa. Gdyby ktoś ją zaskarżył, to trudno przewidzieć, czy dałoby się ją łatwo obronić. A już na pewno proces kosztowałby wiele nerwów i wysiłku.

Z dzisiejszej perspektywy Chorzów nie robi już tak przygnębiającego wrażenia jak kiedyś. Tamtejszy rozległy Park Śląski, przemianowany z Wojewódzkiego Parku Kultury i Wypoczynku, nie dostarcza wprawdzie doznań równie frapujących jak wizyta w parku narodowym, ale pozwala na wypoczynek w znośnym otoczeniu. Dzisiejsze młode pokolenie mieszkańców miasta już tylko z opowiadań zna jakość powietrza, którym oddychało się tam na przełomie lat 1980-tych i 1990-tych. Upadek wielu zakładów przemysłu ciężkiego wyswobodził Chorzów z życia w warunkach permanentnej katastrofy ekologicznej. W tym sensie, poprawa jakości powietrza może się wydawać czymś oczywistym w perspektywie długoterminowej. Ale znaczenie ma okres, w jakim to się dokonuje. Nawet jeśli w odległej przyszłości wszystko dałoby się poprawić, znaczenie ma to, co się dokonuje natychmiast. Z tego punktu widzenia, chorzowskie osiągnięcia sprzed trzech dekad są trudne do przecenienia.

W 1991 r. wydawało się, że zbywalność pozwoleń jest "na wyciągnięcie ręki", a odpowiednie przepisy uda się wprowadzić w ciągu kilku miesięcy. Tymczasem sprawa okazała się znacznie bardziej skomplikowana (*Aura* 9/2022). Z dużym opóźnieniem ochrona środowiska

w Polsce doczekała się odpowiednich przepisów, a i to tylko w odniesieniu do emisji dwutlenku węgla. Eksperyment chorzowski zakończył się sukcesem, ale inne zanieczyszczone aglomeracje muszą stosować wolniejsze i kosztowniejsze procedury ograniczania emisji.

Handlowanie emisjami dwutlenku węgla idzie dość sprawnie. Nadzorujący je Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBIZE) dysponuje potencjałem, aby umożliwić handlowanie również innymi zanieczyszczeniami. Szkoda, że niewiele osób pamięta sukces eksperymentu chorzowskiego; nie ma w związku z tym politycznej presji, żeby wdrożyć zbywalne pozwolenia na emisję także w innych dziedzinach ochrony środowiska.