

Artykuł pochodzi z archiwalnych zasobów firmy EKO-KONSULT sp. z o.o. 80-557 Gdańsk,
ul. Narwicka 6.

Wszystkie prawa zastrzeżone.

Korzystanie za zgodą firmy EKO-KONSULT biuro@ekokonsult.pl



Kwartalnik „Problemy Ocen Środowiskowych” wydawany cyklicznie w latach 1998 – 2012, przez EKO-KONSULT był jedynym wydawnictwem w Polsce, poświęconym wyłącznie ocenom środowiskowym planowanych inwestycji oraz strategicznym ocenom oddziaływania na środowisko. Dla praktyków OOS, ale również dla osób początkujących może nadal stanowić wartościowe źródło wiedzy np. w zakresie prezentowanych case study i przeglądu stosowanych metodyk - w tym kontekście znaczna część artykułów zachowuje sporo aktualności.

Ryszard Pazdan

Handel Pozwoleniami Zbywalnymi na Emisję (1)

Wstęp

Postępujący proces przemian strukturalnych w Polsce, prawie w każdej dziedzinie prowadzi w kierunku rozwoju mechanizmów rynkowych, których naczelną zasadą jest minimalizowanie kosztów osiągnięcia zakładanych celów gospodarczych.

Ochrona środowiska, nierozzerwalnie związana z optymalizowaniem zużycia paliw, surowców i energii jest szczególnie podatna na te mechanizmy i niezwykle wrażliwa na wszelkie wypaczenia natury ekonomicznej.

Przez ostatnie 50 lat i nadal, w sposób niezwykle uporczywy i konsekwentny praktykuje się z wątpliwym zresztą skutkiem wyłącznie metody nakazowo-rozdzielcze modyfikowane od czasu do czasu „nowelami ustawowymi”. Nie ulega jednak wątpliwości, iż wyzwania stawiane przed służbami administracji państwowej, dotyczące poprawy skuteczności zarządzania ochroną środowiska zmuszą do zmiany praktykowanych metod, chociażby z uwagi na dysponowanie ciągle ograniczonymi siłami i środkami. Tak więc skazani jesteśmy na poszukiwanie innych sposobów skutecznego działania, w tym opartych przede wszystkim na mechanizmach rynkowych.

Od początku lat 90. prowadzone były takie badania w Polsce, a jednym z przykładów, który wzbudził szczególne zainteresowanie, jednak głównie zachodnich środowisk naukowych, był projekt systemu zbywalnych uprawnień do emisji wykonany w latach 1994 – 1997 przez firmę ATMOTERM przy współudziale brytyjskiej firmy London Economics na zlecenie Ministerstwa Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w ramach programu PHARE. Praca ta wykonana została przez interdyscyplinarny 18-osobowy zespół ekspertów grupujący wybitnych naukowców, jak i praktyków nauk inżynierskich, ekonomii i prawa. Prace te konsultowane były w sposób ciągły zarówno z przemysłem, jak i administracją lokalną i centralną, w tym poprzez Komitet Sterujący, specjalnie powołany do tego celu przez Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

Celem tego ponad 2-letniego projektu było zaproponowanie systemu zbywalnych uprawnień do emisji dostosowanego do aktualnych uwarunkowań formalno-prawnych, przetestowanie jego efektywności oraz przygotowanie aktów prawnych niezbędnych do wdrożenia systemu.

Wykonane prace symulacyjne, oparte na bazie danych przedsiębiorstw z obszaru województwa opolskiego, potwierdziły poprawność wybranej metody, jak również udowodniły przewagę systemu z włączonymi opcjami wolnorynkowymi.

Szkoda tylko, że ówczesnej centralnej administracji ochrony środowiska zabrakło woli do praktycznej realizacji chociażby w pilotowym zakresie, zleconego nota bene przez siebie systemu (jak i wielu zresztą innych kosztownych projektów PHARE).

Proponowany system stworzył całkowicie nową jakość w dziedzinie zarządzania ochroną powietrza, prowadząc do optymalizacji kosztów poprawy stanu środowiska w najbardziej zagrożonych obszarach.

System charakteryzuje się dużą uniwersalnością z możliwością wdrożenia go w skali całego kraju lub jego wybranym regionie. W pierwszej kolejności przewidziano go jednak do ograniczenia emisji SO₂. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie w wykorzystaniu go w sposób niezwykle efektywny w programach ograniczania innych zanieczyszczeń w tym również globalnych.

Założeniem systemu było rozwiązanie, zachęcające do zmniejszania wielkości emisji zanieczyszczeń przede wszystkim w tych jednostkach organizacyjnych, które mają szczególnie duży wpływ na stan zanieczyszczenia powietrza w otaczającym środowisku; w ten sposób realizuje ono w pierwszej kolejności zmniejszanie uciążliwości dla środowiska w sposób ekonomicznie optymalny, a dopiero w jej wyniku obniżanie globalnego poziomu emisji z danego obszaru.

Niniejszy artykuł z uwagi na niezwykłą obszerność tematu podzielono na trzy części. W części pierwszej (niniejszej) przedstawiono założenia, ideę funkcjonowania oraz definicje pojęć i elementów systemu. W części drugiej zaprezentowane zostaną szczegółowe mechanizmy funkcjonowania systemu, określania uciążliwości, przydziału uprawnień, ich obrotu i deponowania, oraz organizację i sposób administrowania systemem. Część trzecia opracowana przez Wandę Pazdan (kierownika tego etapu pracy) obejmować będzie prezentację metod symulacji oraz jej wyników końcowych.

Autor zachęca do obszernej dyskusji i podzielenia się swoimi szczególnie krytycznymi spostrzeżeniami.

Wprowadzenie¹

Systemy oparte na zasadach obrotu uprawnieniami zbywalnymi znalazły jak dotychczas na świecie praktyczne zastosowanie w niektórych tylko krajach OECD, głównie w USA, Kanadzie, Niemczech i Holandii. Rozważana jest obecnie możliwość wdrożenia takiego systemu w Wielkiej Brytanii.

¹ W artykule w dużej części dokonano kompilacji końcowego raportu pracy wykonanej przez zespół: L.Adamczyk, M.Adamczyk, J. Cofała, B.Dąbrowski, B. Fiedor, Z.Figas, A. Graczyk, M. Kaszczyszyn, G. Klaasen, M. Krzemiński, R. Laslett, J. Lewandowski, A. Mikołajczyk, M. Nowicki, W. Pazdan. E. Płuska, A. Pototsching, pod kierunkiem autora niniejszej części opracowania.

Na wzrost zainteresowania tymi systemami na pewno duży wpływ ma obecnie „Protokół z Kioto”, w którym różne formy „Handlu emisjami” postrzegane są jako jedyne narzędzia umożliwiające realną redukcję zanieczyszczeń globalnych i zahamowanie zmian klimatycznych na świecie.

W przypadku Kanady elementy systemu zbywalnych uprawnień do emisji znalazły się w programach ograniczania emisji CFC jak również w programie „Acid Rain”. W Niemczech, w stosunku do substancji określonych w normach „TA Luft”, stosowana jest zasada kompensacji (offset) emisji na wybranym obszarze.

Obrót uprawnieniami został zapoczątkowany i jest stale intensywnie rozwijany przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych. Emission Trading Program został wprowadzony na początku lat 80. i dotyczył SO₂, CO, NO_x, VOC oraz zanieczyszczeń pyłowych. Zezwał on, dla źródeł stacjonarnych, na przenoszenie uprawnień do emisji pomiędzy poszczególnymi emitorami wewnątrz zakładu, jak i dokonywanie transakcji z innymi jednostkami. Pomimo określenia tego programu jako „jedynego błyskotliwej idei w latach 80.” nie doprowadził on do dużej ilości transakcji, głównie z powodu wielu ograniczeń jakim one podlegały.

W 1990 roku Kongres Stanów Zjednoczonych zatwierdził nowy program obrotu uprawnieniami do emisji. Tym razem celem programu była 40% redukcja emisji SO₂ w stosunku do emisji z roku 1980. System ten jest obecnie największym tego typu programem i powszechnie znany jest pod nazwą „Acid Rain Program”.

Doświadczenia zebrane w trakcie projektowania, jak i implementacji poszczególnych programów wskazują, że podstawowym zagadnieniem, które powinno być rozwiązane na etapie tworzenia zasad obrotu zbywalnymi uprawnieniami, jest zapobieganie pogorszeniu jakości powietrza na obszarze wdrożenia systemu zbywalnych uprawnień do emisji. W literaturze przedmiotu wyróżnia się pięć głównych rozwiązań stworzonych w celu ochrony norm emisji w systemie zbywalnych uprawnień:

- i. Zbywalne uprawnienia do emisji, oparte na stężeniu SO₂ w powietrzu w danym miejscu. Jest to teoretycznie najlepszy sposób ograniczania zanieczyszczeń powietrza (technicznie, wyrównuje on koszty redukcji emisji w każdej jednostce, biorąc po uwagę ich względny wpływ na środowisko). Jednakże takie podejście posiada dwie wady:
 - może prowadzić do wzrostu ogólnej emisji, co obecnie w Polsce jest nie do przyjęcia;
 - dla uzyskania pełnej wydajności, powinno się wprowadzić tyle rodzajów uprawnień lub opłat, ile jest miejsc, w których prowadzony jest monitoring jakości powietrza. Byłoby to niepraktyczne i skomplikowane w zarządzaniu.

- ii. Wykorzystanie „zielonej dywidendy” z systemu zbywalnych uprawnień i oparcie się na wynikach ogólnej poprawy stężenia SO₂ w celu zrównoważenia ujemnych efektów lokalnych. Trzeba jednak pamiętać, że to emisja z niskich emitorów może powodować często przekroczenia norm SO₂. Biorąc pod uwagę niekorzystny wpływ takiej emisji na otaczające środowisko, jest nie do zaakceptowania przyjęcie systemu opierającego się na zastosowaniu nieograniczonych instrumentów ekonomicznych. Uniknięcie zniszczenia środowiska w „obszarach zagrożonych” może doprowadzić do większej niż to konieczne redukcji emisji w niektórych przedsiębiorstwach, której koszty ekonomiczne mogą znacznie przewyższyć oszczędności wynikające z wykorzystania zbywalnych uprawnień.
- iii. Zastosowanie nadzoru administracyjnego lub bezpośredniej regulacji systemu zbywalnych uprawnień. To podejście łączy system oparty na emisji z ochroną stanu powietrza w obszarach zagrożonych poprzez bezpośrednią regulację administracyjną.
- iv. Utworzenie systemu wskaźników uciążliwości dla obrotu uprawnieniami, tak aby uwzględnić wpływ każdego emitora na otaczające środowisko. Odzwierciedla to działanie metody przestrzennej wspomnianej w punkcie (i), ale tworzy jeden rynek uprawnień. Poprawny wskaźnik uciążliwości i w konsekwencji stopień wymiany uprawnień zależy między innymi od początkowego rozkładu emisji i imisji. Ponieważ obrót uprawnieniami może zmienić ten rozkład, to wskaźniki muszą być okresowo przeliczane.
- v. Podzielenie obszaru na wiele małych stref. W efekcie odpowiada to zaprojektowaniu różnych systemów dla każdej strefy. Określenie najlepszego rozmiaru strefy pociąga za sobą wybór pomiędzy oszczędnościami, które mogą być osiągnięte przy zastosowaniu instrumentów ekonomicznych (obniżają się one wraz ze spadkiem liczby jednostek organizacyjnych), a ochroną jakości powietrza w obszarach zagrożonych (wymaga ona, aby jakiegokolwiek przemieszczenia emisji były ograniczone do jednostek organizacyjnych znajdujących się blisko siebie).

Alternatywy (i) oraz (ii) ze względu na stopień komplikacji, jak i koszty jakie mogłyby za sobą pociągnąć nie mogą być zaakceptowane, natomiast alternatywa (v) mogłaby znacząco wpłynąć na obniżenie potencjalnego zysku z systemu, jeżeli byłby on wprowadzony na relatywnie małym obszarze. Wybrane przez ATMOTERM rozwiązanie, rozwinięte i uszczegółowione w postaci tego projektu odpowiada podejściu (iv).

Obowiązujące rozwiązania prawne w Polsce

Podstawą prawną w zakresie ochrony powietrza w prawie wewnętrznym Rzeczypospolitej Polskiej jest ustawa z 1980 roku (wraz z późniejszymi zmianami) o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz akty wykonawcze wydane do tej ustawy. Instrumentalne znaczenie mają też środki prawne oparte na przepisach prawa o zagospodarowaniu przestrzennym i prawa budowlanego (pozwolenia na budowę obiektów budowlanych) oraz ustawy z dnia 20 lipca 1991 roku o Inspekcji Ochrony Środowiska, nie tylko w zakresie kontroli przestrzegania prawa przez organy IOŚ, ale również w zakresie organizacji i funkcjonowania państwowego monitoringu środowiska oraz ochrony środowiska przed nadzwyczajnymi zagrożeniami². Z kolei naczelnym organem administracji państwowej w badanej dziedzinie jest Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Organ ten został utworzony na mocy ustawy z 20 grudnia 1989 roku. Realizuje on politykę państwa w zakresie ochrony środowiska i jego racjonalnego kształtowania, leśnictwa, zadrzewień i łowiectwa, a także gospodarki zasobami naturalnymi³.

² *Prawo Ochrony Środowiska*, Ryszard Paczuski, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 1994.

³ *Ochrona Środowiska*, K.Górka, B.Poskrobko, W.Radecki, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1995.

Polska polityka ekologiczna, w ramach centralnie planowanej gospodarki nakazowo-rozdzielczej, została oparta na:

- szerokim zestawie norm imisyjnych oraz normach emisyjnych,
- systemie ocen uciążliwości zakładu, decyzji o dopuszczalnej emisji, opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska oraz kar,
- przeznaczaniu wpływów z opłat i kar na fundusze ochrony środowiska.

W 1985r. przyjęto „Strategię Ochrony Środowiska do roku 2010” jako środek administracyjny do koordynacji działań mających na celu poprawę stanu środowiska. Główny nacisk położono na obniżanie emisji dwutlenku siarki, a następnie tlenków azotu.

Obecny system, ustala ogólnokrajowe normy imisyjne, lecz pozostawia wdrożenie i monitoring ograniczania emisji władzom szczebla wojewódzkiego. Podstawowe trzy elementy tego systemu to:

- decyzja o dopuszczalnej emisji: każda jednostka organizacyjna wprowadzająca zanieczyszczenia do powietrza obowiązana jest posiadać decyzję o dopuszczalnej emisji wydaną przez odpowiednie służby powiatowe oraz wojewódzkie; decyzja określa rodzaj i ilość substancji zanieczyszczających jaka może być wprowadzana do powietrza oraz może nakładać dodatkowe obowiązki i ograniczenia na jednostkę organizacyjną w celu zabezpieczenia bądź poprawy stanu środowiska,
- opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska: opłaty uiszczane są za wprowadzony do powietrza ładunek zanieczyszczeń samodzielnie przez jednostki organizacyjne bezpośrednio na rachunek redystrybucyjny Urzędu Marszałka danego województwa.
- administracyjne kary pieniężne: kary nakładane są na jednostki organizacyjne za przekroczenie ilościowe lub jakościowe substancji dopuszczonych do wprowadzania do powietrza, określonych decyzją właściwego organu (decyzją o dopuszczalnej emisji); nałożenie kary następuje w wyniku udokumentowania przekroczenia ustalonych w decyzji poziomów na drodze bezpośredniego pomiaru; karę stanowi również zwyżka stawki opłat, która ma miejsce w przypadku braku decyzji o dopuszczalnej emisji.

Wielkości dopuszczalnej emisji przyznane w decyzji o dopuszczalnej emisji powinny spełniać normy stężeń zanieczyszczeń w otaczającym jednostkę organizacyjną środowisku oraz powinny spełniać normy emisyjne ustalone rozporządzeniem MOŚZNiL z 1998r. w sprawie wprowadzania do powietrza substancji zanieczyszczających z procesów technologicznych i operacji technicznych.

Założono, iż wraz z wdrożeniem systemu zbywalnych uprawnień do emisji, należy **zastąpić normy emisyjne, nałożone na źródła energetycznego spalania paliw, kompleksowym programem ograniczania emisji SO₂ ze wszystkich źródeł tego zanieczyszczenia, w tym również źródeł technologicznych.** Program powinien odzwierciedlać założenia i cele polskiej polityki ekologicznej i precyzować procentowy stopień redukcji emisji SO₂ w poszczególnych latach. Program taki powinien obejmować całą Polskę i być uszczegółowiony dla poszczególnych województw.

Istniejący system administracyjny a system zbywalnych uprawnień do emisji

Zaprojektowany system zbywalnych uprawnień nie ma na celu zastąpienie istniejącej struktury organizacyjno-prawnej ochrony środowiska. Niewątpliwie wprowadzi on modyfikacje do istniejącego w tym zakresie prawa, jednak podmioty, dokonujące obrotu uprawnieniami do emisji, dalej będą podlegać zasadom, na których oparta jest filozofia ochrony powietrza w Polsce. W swoim podstawowym założeniu sprowadza się to do niedopuszczania do przekraczania stężeń zanieczyszczeń w środowisku ponad wartości normatywne, czyli ochrony człowieka i środowiska przed zagrożeniami płynącymi z działalności gospodarczej. W konsekwencji jednostki zanieczyszczające będą podlegać procesowi wydawania decyzji administracyjnych, w których zostaną im narzucone nieprzekraczalne poziomy emisji zabezpieczające otaczające środowisko. System zbywalnych uprawnień do emisji będzie wobec tego funkcjonował w ramach systemu administracyjnego bardzo podobnego do obecnie obowiązującego.

System zbywalnych uprawnień jest mechanizmem, który w bardziej efektywny sposób umożliwi osiągnięcie założonych celów polityki ekologicznej państwa. Doprowadzi on do ograniczenia emisji tam, gdzie jest to najbardziej pożądane i występują stosunkowo niskie koszty redukcji emisji. Należy jednak podkreślić, że ceną za uzyskanie większej swobody w podejmowaniu decyzji inwestycyjnych w dziedzinie ograniczania emisji przez zakłady, będzie usztywnienie i rygorystyczne egzekwowanie zarówno realizacji programów ograniczania emisji, jak i nałożonych obowiązków i zasad.

Nieprzestrzeganie nałożonych na jednostkę organizacyjną wymogów, w przypadku administracyjnych systemów nakazowo-zakazowych, powoduje wzrost emisji z jednostek organizacyjnych i wynikający stąd wzrost stężenia zanieczyszczeń w powietrzu, ale nie ma to innych dalszych implikacji. W przypadku systemu zbywalnych uprawnień, niespełnianie ustalonych zasad naraża na niebezpieczeństwo żywotność całego systemu. Jeżeli jednostki

będą mogły przekraczać swoje uprawnienia, to będą poddawały w wątpliwość potrzebę nabywania zbywalnych uprawnień do emisji w celu spełniania nałożonych ograniczeń. Dlatego system zbywalnych uprawnień jest wyposażony w mechanizm powodujący nieopłacalność nieprzestrzegania ustalonych reguł.

Rygorystyczne podejście do osiągnięcia docelowego stanu powietrza i poziomu emisji, jak i realizacji poszczególnych etapów w dochodzeniu do tych poziomów wymaga ustalenia ich przez władze wojewódzkie i zaaprobowania przez władze centralne na poziomach, na których:

- mogą być one realnie osiągnięte,
- odpowiadają wielkościom, które zostaną prawdopodobnie osiągnięte w innych rejonach Polski.

Dzięki temu system nie zmniejszy konkurencyjności firm działających na terenie objętym wdrożeniem.

Polityka ograniczania zanieczyszczenia powietrza powinna zostać opracowana w postaci programów redukcji emisji. Programy takie powinny wynikać z ogólnej polityki ekologicznej kraju, zobowiązań międzynarodowych oraz lokalnych potrzeb i zagrożeń ekologicznych. Programy powinny zostać stworzone na dwóch poziomach:

- krajowy program redukcji emisji, który określałby cel, czas osiągnięcia założonego celu oraz nakładałby w drodze konsultacji z poszczególnymi marszałkami określone zobowiązania na dane województwo,
- wojewódzki program redukcji emisji, który szczegółowo precyzowałby etapową realizację zobowiązań nań nałożonych w krajowym programie redukcji.

Zarówno budowa krajowego, jak i wojewódzkiego programu redukcji wymaga szerokich konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi grupami, w tym przede wszystkim z podmiotami, które będą ponosić koszty ograniczania emisji. Proces uzgodnień na szczeblu województwa powinien doprowadzić do społecznej zgody co do stopnia zagrożenia środowiska oraz niezbędnych do podjęcia działań inwestycyjnych. Umożliwienie aktywnego udziału w tym procesie jednostkom organizacyjnym doprowadzi do większej akceptowalności wypracowanego rozwiązania przez podmioty gospodarcze. Przed przystąpieniem do budowy takiego programu Marszałek powinien zinwentaryzować wielkość emisji zanieczyszczeń na swoim terenie, ocenić stan środowiska, uwzględnić plany rozwoju gospodarczego oraz określić społeczne i gospodarcze konsekwencje podejmowanych zobowiązań.

Podkreślić należy, że zarówno harmonogramy polepszenia jakości powietrza na obszarach zagrożonych, jak i uzgodnienia i konsultacje społeczne podejmowanych decyzji ze sfery ochrony środowiska, są jednymi z podstawowych rozwiązań zalecanych przez Unię Europejską.

Kolejnym, istotnym elementem budowy wiarygodności projektowanego systemu zbywalnych uprawnień będzie jasne zapewnienie, że w przypadku jego modyfikacji lub przerwania, prawa emisji uzyskane przez jednostki organizacyjne będą chronione i gwarantowane.

Ogólna charakterystyka systemu zbywalnych uprawnień do emisji

System zbywalnych uprawnień do emisji ma na celu obniżenie kosztów osiągnięcia założonych celów ekologicznych. Dokonuje tego poprzez wprężenie mechanizmów rynkowych w obecnie istniejący administracyjny system ochrony środowiska.

System wprowadza zbywalne uprawnienia do emisji. Zbywalne uprawnienia uprawniają jednostkę organizacyjną do wprowadzania substancji zanieczyszczającej do powietrza w określonym roku. Z tego powodu są one cennym aktywem, który można sprzedawać lub nabywać po określonej cenie.

Oprócz wymogu spełniania nałożonych na każdy emitor danej jednostki organizacyjnej limitów emisji w postaci emisji dopuszczalnej, jednostka organizacyjna zobowiązana jest posiadać dla każdego emitora odpowiednią ilość zbywalnych uprawnień. Ilość ta powinna pokrywać roczny ładunek zanieczyszczeń wprowadzany przez dany emitor do powietrza. Zależy ona od stopnia negatywnego wpływu emitora na środowisko. Liczba zbywalnych uprawnień jaką emitator powinien posiadać na pokrycie każdej jednostki wyemitowanego ładunku jest tym wyższa im wyższa jest emisja średnia z danego emitora.

Zbywalne uprawnienia mogą być przenoszone zarówno pomiędzy emitorami należącymi do tej samej jednostki organizacyjnej, jak i sprzedawane między emitorami należącymi do różnych jednostek organizacyjnych. Każda osoba prawna i fizyczna może również brać udział w obrocie zbywalnymi uprawnieniami.

Emitory o dużym wpływie na środowisko muszą posiadać większą liczbę uprawnień dla tego samego poziomu emisji i co za tym idzie muszą ponieść większe wydatki nabywając zbywalne uprawnienia. Jest to więc dla nich bodziec do większych inwestycji w ograniczanie emisji zanieczyszczeń, dzięki którym całkowita liczba uprawnień jaką potrzebują jest

mniejsza. Bodziec ten działa tak długo jak długo krańcowe koszty ograniczania emisji nie będą znacznie wyższe niż te, którymi charakteryzują się emitory o mniejszym wpływie na środowisko.

System zbywalnych uprawnień do emisji doprowadza dzięki temu do takiej relokacji inwestycji w ograniczanie emisji zanieczyszczeń, że są one podejmowane przez jednostki organizacyjne o najbardziej negatywnym wpływie na środowisko i jednocześnie stosunkowo niewysokich kosztach ograniczania emisji.

Zbywalne uprawnienia do emisji na pierwszy rok objęty działaniem systemu są przydzielone każdej jednostce organizacyjnej w postaci bonów nieodpłatnie w wysokości odpowiadającej emisji jaką jednostki zanotowały w ostatnich latach. Uprawnienia w postaci bonów na rok drugi i kolejne lata objęte systemem są przydzielone jednostkom organizacyjnym poprzez aukcję zorganizowaną w pierwszym roku działania systemu - aukcję startową. W kolejnych latach będą organizowane aukcje, na których organ administrujący będzie sprzedawał dodatkowe zbywalne uprawnienia.

Wraz z uruchomieniem systemu, jednostki organizacyjne otrzymują bony emisyjne. Bony emisyjne są walorami, którymi reguluje się płatność na aukcji startowej nabywając zbywalne uprawnienia do emisji. Liczba bonów emisyjnych przyznanych jednostce organizacyjnej wystarczy w drugim roku funkcjonowania systemu do nabycia takiej liczby zbywalnych uprawnień, która pozwoli utrzymać taki sam poziom emisji jak w roku poprzednim. Ilość bonów emisyjnych, a co za tym idzie ilość zbywalnych uprawnień do emisji jakie można przy ich pomocy nabyć na lata następne zmniejsza się w sposób odzwierciedlający Wojewódzki Program Redukcji Emisji.

Jednostki organizacyjne przystępujące do systemu po jego uruchomieniu muszą zakupić zbywalne uprawnienia na aukcji lub odkupić od innych jednostek organizacyjnych.

Jednostki organizacyjne mogą deponować niewykorzystane uprawnienia z danego roku i wykorzystać je w latach następnych.

System administrowany jest na szczeblu województwa. Wprowadza on nowe decyzje administracyjne dla jednostek organizacyjnych w zakresie emisji substancji zanieczyszczających objętych tym systemem, jak również nowe sankcje karne.

System dopuszcza dowolność w zawieraniu transakcji, które nabierają mocy prawnej z chwilą otrzymania decyzji administracyjnej o rejestrze transakcji.

System utrzymuje obecnie obowiązujące zasady nakładania i naliczania kar oraz wprowadza nową karę, która zapewni prawidłowe funkcjonowanie systemu.

Wprowadzenie systemu zbywalnych uprawnień do emisji wymaga zmian w polskim prawodawstwie z zakresu ochrony środowiska:

- w ustawie o ochronie środowiska,
- wydania przez Ministra OŚZNiL nowego rozporządzenia określającego zasady systemu zbywalnych uprawnień do emisji,
- wydania rozporządzenia dotyczącego Krajowego Programu Redukcji Emisji (KPRE),
- znowelizowania rozporządzenia Rady Ministrów dotyczącego kar za naruszenie określonych decyzją warunków emisji, oraz
- wydania zarządzenia wojewody wprowadzającego system na danym obszarze.

Jakkolwiek prawo do dokonywania obrotu zbywalnymi uprawnieniami do emisji przysługuje wszystkim osobom prawnym i fizycznym, to możliwość ich wykorzystania do rzeczywistej emisji zanieczyszczeń ograniczona jest wyłącznie do jednostek określonych w rozporządzeniu ministra. Biorąc pod uwagę istniejące rozwiązania administracyjne (obowiązek posiadania decyzji o dopuszczalnej emisji) oraz główny cel polityki ograniczania emisji zanieczyszczeń w Polsce, jakim jest zmniejszenie poziomu emisji SO₂, proponuje się, aby jednostkami określonymi w wyżej wymienionym rozporządzeniu były wszystkie jednostki organizacyjne podlegające obowiązkowi posiadania decyzji o dopuszczalnej emisji i emitujące SO₂. Byłyby to przede wszystkim jednostki organizacyjne z procesem spalania energetycznego, ale również te, które emitują SO₂ z innych źródeł technologicznych.

Mgr inż. Ryszard Pazdan,
Prezes ATMOTERM Sp. z o.o.,
Opole

Definicje niektórych pojęć i elementów systemu

Jednostka Organizacyjna [JO] - każda osoba prawna lub fizyczna podlegająca decyzji o dopuszczalnej emisji do powietrza (np. przedsiębiorstwa produkcyjne, zakłady usługowe, szkoły, szpitale).

Obiekt [OB] - każda część jednostki terytorialnej, która jest jej odrębnym elementem organizacyjnym lub technologicznym (wydział, oddział, zakład w przedsiębiorstwie wielozakładowym, grupa węzłów technologicznych, itp.).

Emitor - wylot zanieczyszczeń powietrza (np. komin, wyrzutnia wentylacyjna, itp.).

Wariant pracy - każdy technologicznie uzasadniony układ jednoczesnej pracy źródeł emisji danej jednostki terytorialnej.

Krajowy Program Redukcji Emisji [KPRE] - ogłoszony w ustawie wieloletni (co najmniej dziesięcioletni) program zmniejszania emisji dla wybranych substancji zanieczyszczających, określający dla każdego województwa, uzgodniony z wojewodą, stopień redukcji.

Wojewódzki Program Redukcji Emisji [WPRE] - uszczegółowiony na poziomie województwa krajowy program redukcji emisji.

Wskaźnik uciążliwości emitora [u] - miara uciążliwości emitora określana dla danej substancji zanieczyszczającej uwzględniająca takie elementy jak: parametry fizyczne emitora, jego lokalizację i zasięg oddziaływania, aktualną wielkość emisji substancji zanieczyszczającej, stężenia w powietrzu oraz wrażliwość otoczenia na tą substancję.

Wskaźnik wymiany [w] - przypisana każdemu zakresowi emisji średniej z emitora liczba całkowita, odpowiadająca ilości zbywalnych uprawnień jaką jednostka powinna posiadać dla jednostki ładunku w danym zakresie emisji średniej. Zakresy emisji określone są na podstawie wartości wskaźników uciążliwości przyjmowanych dla danych poziomów emisji. Wskaźnik wymiany jest większy w tych zakresach emisji, w których negatywny wpływ emitora na środowisko jest większy.

Tabela wskaźników wymiany - tabela określająca wartości wskaźników wymiany dla każdego z zakresów emisji średniej z emitora.

Ładunek rzeczywisty (ładunek) [Ł] - wprowadzana do powietrza masa substancji zanieczyszczającej.

Ładunek startowy - roczny rzeczywisty ładunek substancji zanieczyszczającej. Ładunek ten w postaci bonów zostaje przydzielony emitorowi w momencie przystąpienia jednostki organizacyjnej do systemu.

Bon emisyjny - walor, który można wymienić na aukcji startowej na zbywalne uprawnienie na określony rok objęty system zbywalnych uprawnień lub otrzymać za niego rekompensatę w wysokości ceny zbywalnego uprawnienia na dany rok ustalonej na aukcji startowej.

Decyzja Startowa o Emisji (DSE) - decyzja administracyjna wydana przez wojewodę w wyniku przystąpienia jednostki organizacyjnej do systemu zbywalnych uprawnień do emisji, określająca dla każdego emitora: ładunek startowy, ilość przydzielonych bonów emisyjnych odpowiadająca ładunkowi startowemu oraz wojewódzkiemu programowi redukcji, tabelę wskaźników wymiany oraz emisję dopuszczalną [kg/h] dla każdego wariantu pracy, jak również precyzująca obowiązki i prawa tej jednostki organizacyjnej w wyżej wymienionym systemie.

Zbywalne uprawnienia do emisji - walory uprawniające, z pewnymi ograniczeniami, do wprowadzania do powietrza w danym roku danej substancji zanieczyszczającej w ilości wyliczonej według zasad systemu zbywalnych uprawnień.

Obrót/transakcja zbywalnymi uprawnieniami do emisji - czynność dokonywana na zbywalnych uprawnieniach do emisji polegająca na ich: zbyciu, nabyciu, przeniesieniu pomiędzy emitorami jednej jednostki organizacyjnej lub zdeponowaniu do wykorzystania w następnych latach.

Decyzja o Rejestracji Transakcji [DRT] - decyzja administracyjna wydana przez wojewodę i zatwierdzająca transakcję zbywalnymi uprawnieniami do emisji; po wydaniu decyzji następuje odpowiednia adnotacja w rejestrze zbywalnych uprawnień wszystkich stron uczestniczących w transakcji.