

I kto ma za to wszystko płacić?

Niech zanieczyszczający płaci! No bo jakże mogłoby być inaczej? W końcu każdy, kto otarł się o ochronę środowiska wie, że tak właśnie być powinno. W każdym kraju, jeśli zapytać ministra o podstawy prowadzenia polityki ekologicznej, bez wahania odpowie, że stosuje się zasadę "Zanieczyszczający Płaci". Zasada ta – przyjęta i rozpropagowana w 1972 r. przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) – znana najpowszechniej pod nazwą *Polluter Pays Principle* (PPP) ma swoje odpowiedniki we wszystkich językach i najczęściej wymieniana jest jako czołowa reguła ochrony środowiska. Jej oczywistość jednak pozostaje wysoce wątpliwa.

Przed wszystkim oryginalne sformułowanie z 1972 r. ustalało, że zanieczyszczający płaci za wszelkie szkody, jakie może jego działalność powodować. Jest to PPP "w znaczeniu szerokim". Szybko okazało się, że w praktyce mogą być z tym kłopoty. Najbardziej znanym kłopotliwym przypadkiem była tak zwana afera *Love Canal* w USA. Na osiedlu mieszkaniowym zlokalizowanym nieopodal zbiornika wodnego o tej wdzięcznej nazwie lekarze stwierdzili nasilenie dziwnych chorób, zwłaszcza u dzieci. Dopiero po pewnym czasie skojarzono to z faktem, iż osiedle wybudowano na terenie zrehabilitowanego dawnego wysypiska śmieci. Rekultywacja była uznana za kompletną, bo nikt nie był w stanie stwierdzić powolnego ulatniania się toksycznych gazów. Dopiero delikatne organizmy dziecięce – narażone na długotrwałe wdychanie tych gazów – unaocznily, że wysypisko nadal truje. I kto za to powinien zapłacić?

Wysypiska, ani firmy, która tam lokowała odpady już dawno nie było. Istniało zapewne jeszcze trochę gospodarstw domowych, z których te odpady pochodziły. Ale jak można byłoby je obciążyć kosztami i to po kilkudziesięciu latach? Wysypisko działało legalnie, a firma rekultywacyjna zastosowała technologię, którą eksperci uznawali za właściwą. Tak więc wina (nieumyślna) leżała po stronie urzędników. Skończyło się na tym, że szkody pokryto z budżetu, a więc na koszt podatnika, z naruszeniem PPP w pierwotnym rozumieniu.

Tego typu kłopoty sprawiły, że bardzo szybko – bo jeszcze w 1974 r. – OECD sformułowała PPP "w znaczeniu wąskim". Przewiduje ona, że zanieczyszczający płaci za dostosowanie działalności do obowiązujących wymagań ekologicznych. W tym rozumieniu, przypadek wysypiska w okolicach *Love Canal* nie musiał przeczyć PPP. Skoro wysypisko działało legalnie, nie naruszało przepisów ochrony środowiska i nie miało subwencjonowanych kosztów, to z tego punktu widzenia było wszystko w porządku.

W związku z potrzebą unikania rozwiązań niemożliwych do spełnienia, w praktyce międzynarodowej utrwaliło się wąskie znaczenie PPP. Jednak nawet i takie ograniczenie Zasady "Zanieczyszczający Płaci" nie czyni z niej reguły łatwej i oczywistej. Jean-Philippe Barde – ekonomista, który kilkadziesiąt lat temu wdrażał ją w praktyce OECD – chętnie przytacza przykład zastosowania pestycydów, w celu zilustrowania pułapek, na jakie narażony jest urzędnik, który by chciał, żeby zanieczyszczający płacili.

Każdy wie, że pestycydy, którymi traktuje się spożywane przez nas owoce są trujące. Ich szkodliwy wpływ można ograniczyć, jeśli się przestrzega pewnych zasad. A kto jest zanieczyszczającym? Pierwszym w kolejce wydaje się być firma, która taką truciznę wyprodukowała. Pomysł, by zmusić ją do zapłacenia jest tym lepszy, iż producentów (albo właścicieli potrzebnych patentów) jest stosunkowo niewiele, więc w miarę łatwo ich złapać. Ale wytwórca może się tłumaczyć, że jego produkt ma wiele zastosowań i tylko niektóre z

nich są niebezpieczne. Następnym w kolejce jest zatem producent pestycydu, w którego skład wchodzi trucizna. Ten z kolei może się tłumaczyć, że jego towar ma na opakowaniu czytelną instrukcję, jak rozpylać, żeby było bezpiecznie. A że niektórzy ową instrukcję naruszają – to już nie jego sprawa. No to dochodzimy do tych, co przyskają, czyli rolników. Już samo nazwanie rolnika "zanieczyszczającym" jest ryzykowne, a co dopiero sprawdzanie tysięcy gospodarstw, czy stosują zasady karencji. Rzadko zdarzy się władza, która by się na coś takiego odważyła. Skoro rolnicy nie wchodzi w rachubę, to może sprzedawcy? W końcu to oni narażają konsumentów na szkodliwy towar. Obciążanie sprzedawców kosztami wpływu pestycydów na środowisko jest wszakże niestosowne, ponieważ część zanieczyszczenia nastąpiła zanim owoce trafiły do sklepu. Z podobnych względów nikt z nas – kupujących – nie czuje się odpowiedzialny za szkody.

Powyższy przykład Barde'a nie powinien być jednak traktowany jako powód do negocjowania PPP. Poucza tylko, że zasada nie jest tak oczywista, jak się wielu osobom wydaje, a jej stosowanie bynajmniej nie jest proste.

OECD sformułowała zasadę "Zanieczyszczający Płaci" w latach 1972-1974, kierując się potrzebą zwalczania dumpingu ekologicznego. Teoretycznie jest wszystko jedno, na którym etapie produkcji uwzględni się szkody, byleby tylko końcowy nabywca, płacąc wysoką cenę, otrzymywał sygnał, że towar spowodował jakieś szkody. W praktyce jednak nabywcy mogą nie wyciągać wniosków dostatecznie szybko. Sytuację komplikuje fakt że taki sam towar powstaje w wyniku różnych procesów produkcji, z których jedne są bardziej szkodliwe, a inne – mniej. Jeśli tańszy towar jest rzeczywiście mniej szkodliwy, to znakomicie. Często jednak wygrywa towar tańszy nie dlatego, że jego produkcja mniej kosztuje, tylko dlatego, że jego producent nie został obciążony kosztami ekologicznymi albo kosztami ochrony środowiska. To jest właśnie dumping ekologiczny, któremu OECD chciała zapobiegać wprowadzając PPP.

Również władze Unii Europejskiej, egzekwując PPP, starają się o umożliwienie uczciwej konkurencji przy dostawie towarów. Kierują się przy tym wąskim znaczeniem zasady, które wymaga, by zanieczyszczający nie byli w żaden sposób subwencjonowani w procesie wypełniania wymagań ekologicznych. Biegnie to dwiema drogami. Po pierwsze, ujednocila się wymagania ekologiczne; po drugie zaś – zakazuje pomocy publicznej. Pierwsza z tych dróg znana jest głównie z dużej liczby dyrektyw, które kraje członkowskie muszą transponować do swego ustawodawstwa. Bez takich ram, mogłoby się zdarzyć, że któryś z krajów sięgnąłby po dumping ekologiczny jako instrument zdobycia przewagi na rynku; dyrektywy mają temu przeciwdziałać. Druga droga zasadza się na rozbudowanych regułach dopuszczalności pomocy publicznej. Z pewnymi wyjątkami, subwencjonowanie działań zmierzających do ochrony środowiska jest zakazane, chyba że działania te idą dalej niż wymagania ustalone prawem unijnym.

Związek PPP z dążeniem do likwidacji nieuczciwej konkurencji widoczny jest na przykładzie wykorzystania funduszy unijnych przy finansowaniu komunalnych oczyszczalni ścieków. Zanieczyszczającymi są w tym przypadku gospodarstwa domowe, ale nie ponoszą one pełnych kosztów dostosowania się do wymagań ekologicznych. Jest to więc naruszenie PPP nawet w jej wąskim znaczeniu. Jednak gospodarstwa domowe niczego nie produkują, co mogłoby zakłócać międzynarodową konkurencję, a zatem subwencje niczego nie zakłócają.