

Sukces europejskiej walki z kwaśnym deszczem

Emisja dwutlenku siarki i paru innych zanieczyszczeń regulowana jest w Europie nie tylko protokołami do Konwencji genewskiej z 1979 r., ale i Dyrektywą 2001/81/WE, która została później znowelizowana tak, aby objąć również nowe kraje członkowskie. Różnica pomiędzy tymi dwoma typami dokumentów wynika z faktu, iż Komisja Europejska dysponuje skuteczniejszym mechanizmem narzucania i egzekwowania wymagań. W związku z tym walka z kwaśnym deszczem na naszym kontynencie może być uznana za wygraną. Jednak w przypadku problemów – takich jak np. eutrofizacja Bałtyku – których rozwiązanie wymaga głębszej współpracy z krajami pozostającymi poza Unią Europejską, jest to rozwiązanie trudne do powtórzenia.

The success of the European struggle against acid rain

Sulphur dioxide emissions and those of some other air pollutants are regulated in Europe not only by protocols to the 1979 Geneva Convention, but also by Directive 2001/81/EC which was subsequently amended so as to cover new member states. These two documents differ in that the European Commission has a more effective mechanism of adopting and enforcing environmental commitments. As a result, the struggle against acid rain in Europe has been successful. However, this path cannot be replicated for problems such as the eutrophication of the Baltic Sea where deeper cooperation with countries outside of the European Union is required.

Europejski problem kwaśnego deszczu uznano za rozwiązany (*Aura* 1/2014), choć nadal sporo jest do zrobienia. Konwencja genewska z 1979 r. doczekała się kilku znaczących uzupełnień, z których za najostrejszy uważa się często Drugi Protokół Siarkowy przyjęty w Oslo w 1994 r. Przewiduje on ograniczenie emisji substancji zakwaszających o połowę w 2010 r. (w stosunku do 1985 r.) tak, by wyeliminować przekraczanie ładunków krytycznych. Te zaś ustalono indywidualnie dla różnych regionów, biorąc pod uwagę ich wrażliwość na zanieczyszczenia. Protokół z Oslo narzucał wszystkim sygnatariuszom pułapy emisji, które by owe ładunki krytyczne brały pod uwagę, a jednocześnie nie wymagały nadmiernych kosztów. Polska miała zredukować swoją emisję do 1,397 tys. t w 2010 r. Zobowiązanie to wykonała z nawiązką, ponieważ emisja dwutlenku siarki wyniosła w tym roku 950 tys. t.

Międzynarodowy charakter problemu, jak również fakt, że większość zanieczyszczających państw należy do Unii Europejskiej doprowadziły do przyjęcia Dyrektywy 2001/81/WE (*National Emission Ceiling Directive*, Dyrektywa o krajowych pułapach emisji, zwana w polskim żargonie "dyrektywą sufitową"), która powieliła wiele istotnych postanowień Protokołu z Oslo. W szczególności, pułap przewidziany dla Polski jest dokładnie taki sam. Jednak Dyrektywa inspirowana była również Protokołem z Göteborga (z 1999 r.), który dotyczy też innych zanieczyszczeń migrujących nad Europą, a zwłaszcza tlenków azotu, lotnych związków organicznych i amoniaku. Dopuszczalna tym protokołem emisja dla Polski

wynosiła 879 tys. t tlenków azotu, 800 tys. t lotnych substancji organicznych i 468 tys. t amoniaku. Analogiczne pułapy przewidziane Dyrektywą są takie same. Faktyczna zaś emisja wyniosła w Polsce w 2010 r., odpowiednio, 863, 654 i 271. Mieściła się zatem w tych pułapach.

Dyrektywa została przyjęta jeszcze przez "starą" Unię Europejską, ale była traktowana jako *acquis communautaire* i zaakceptowana przez kraje członkowskie przyłączone – tak jak Polska – w 2004 r. Znowelizowana została w 2003 r., aby także nowi członkowie wiedzieli, do czego są zobowiązani.

Dyrektywa o krajowych pułapach emisji nie wyczerpuje europejskiej polityki ochrony powietrza, ale odnosi się do zanieczyszczeń migrujących po całym kontynencie. Jest więc instrumentem regulującym podobną materię, co Konwencja genewska z 1979 r. Na uwagę zasługuje jej powściągliwość w regulowaniu spraw, które nie wymagają zewnętrznej interwencji. Narzuca pułapy emisji, aby żaden kraj nie mógł rozwiązywać swojego problemu przez podwyższanie kominów i tym samym przetrzymywanie szkód na sąsiada. Natomiast nie przewiduje konkretnych sposobów, którymi miałyby nastąpić ograniczenia emisji. Jest więc konsekwentna w respektowaniu Zasady Pomocniczości (*Aura 6/2007*), którą zresztą *explicite* przywołuje w punkcie 13 preambuły.

Nie da się tego powiedzieć o innych dyrektywach regulujących ochronę powietrza. W szczególności Dyrektywa 2001/80/WE o dużych źródłach spalania (*Large Combustion Plant, LCP Directive*) przewiduje szczegółowe normy, jakie rozmaite elektrownie i ciepłownie muszą spełniać. Eksperti dostrzegają w nich pewną wartość. Niewątpliwie Dyrektywa ułatwia pracę administracji, która ma dzięki nim wygodny punkt odniesienia przy wydawaniu pozwoleń na emisję. Ale z drugiej strony odwraca uwagę od tego, co przy wydawaniu tych pozwoleń jest bardzo ważne, a mianowicie od wymagań narzucanych przez zdrowie okolicznej ludności i przez okoliczne zasoby przyrodnicze. To zaś sprawia, że wymagania powinny być zróżnicowane, a nie ujednolicone.

Ponadto Dyrektywa 2001/80/WE pozostaje w konflikcie z Zasadą Pomocniczości, ponieważ wkracza na obszar, który mógłby być regulowany na szczeblu krajowym. Chyba, żeby odwołać się do wymagań pozaekologicznych, takich jak swoboda prowadzenia działalności gospodarczej (*Aura 1/2016*). Albowiem dzięki Dyrektywie przedsiębiorstwo, które rozważa wybudowanie elektrowni alternatywnie w Estonii lub w Holandii rzeczywiście może się spodziewać podobnych warunków.

Dyrektywa o krajowych pułapach emisji jest udanym przykładem wejścia Unii Europejskiej w obszar, na którym standardowe sposoby rozwiązywania międzynarodowych problemów ekologicznych opartych o współpracę suwerennych państw mogą być niewystarczające. Dobrze jest dysponować jakąś władzą, która by narzuciła wszystkim to, co jest w ich wspólnym interesie, ale czego – z powodu "jazdy na gapę" (*Aura 2/2012*) – trudno oczekiwać w wyniku negocjacji. Unia Europejska nie jest w zasadzie federacją, więc jej rząd, czyli Komisja Europejska ma bardzo ograniczone kompetencje. Tym niemniej przyjęte przez nią postanowienia mogą być bardziej wiążące, niż uzgodnienia negocjatorów jakiejś konwencji. A nawet jeśli nie idą dalej, to mogą być osiągnięte szybciej. Np. organ wykonawczy Konwencji genewskiej obraduje raz do roku; natomiast Komisja Europejska zbiera się dużo

częściej. Z tego względu Dyrektywa o krajowych pułapach emisji jest silniejsza, mimo iż wielkości tych pułapów przejęła z protokołów z Oslo i Göteborga.

Sukces Dyrektywy 2001/81/WE zainspirował również inne obszary międzynarodowej współpracy ekologicznej. Walka z eutrofizacją Bałtyku prowadzona jest w ramach Konwencji helsińskiej (*Aura 6/2014*). Ale ze względu na "jazdę na gapę" była w stanie doprowadzić tylko do bardzo umiarkowanego sukcesu. Niektórzy sygnatariusze Konwencji wyrażają nadzieję, że uda się zmniejszyć ładunki zanieczyszczeń dzięki odpowiednim dyrektywom unijnym. Problem jednak w tym, że nie wszyscy ważni partnerzy byłiby tymi dyrektywami związani. Zanieczyszczenia z Białorusi, Ukrainy i Rosji też lądują w Bałtyku. Wprawdzie nieobecność tych krajów w Unii Europejskiej nie przeszkodziła sukcesowi Dyrektywy 2001/81/WE, ale to dlatego, że ich emisje atmosferyczne – z powodu rzadkości wschodnich wiatrów – nie są dla reszty Europy szczególnie szkodliwe. Natomiast w Bałtyku wszystko się miesza, więc udział Białorusi, Ukrainy i Rosji w porozumieniu jest nieodzowny.

Sukces Dyrektywy 2001/81/WE jest więc trudny do powtórzenia. Wiele międzynarodowych problemów ekologicznych wymaga rozwiązań nie tyle narzuconych z góry, co raczej wypracowanych w trakcie negocjacji pomiędzy suwerennymi partnerami.