

# MIĘDZYNARODOWE REGULACJE PRAWNE W ZAKRESIE OCHRONY POWIETRZA

Maciej Józwiak

Józwiak M., 2005: Międzynarodowe regulacje prawne w zakresie ochrony powietrza, (*International legal regulations in range of air protection*), Monitoring Środowiska Przyrodniczego nr 6, s. 95–99, Kieleckie Towarzystwo Naukowe, Kielce.

**Zarys treści:** W opracowaniu przedstawiono analizę wybranych aktów normatywnych w dziedzinie ochrony środowiska ze wskazaniem na ochronę powietrza. Dokonano podziału na regulacje międzynarodowe o zasięgu światowym, regulacje europejskie oraz regulacje wewnętrzne w Polsce. Szczególny nacisk położony jest na Konwencję Klimatyczną wraz z Protokołem z Kioto (zasięg międzynarodowy) oraz na rozwiązania dotyczące handlu emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji przyjęte przez Unię Europejską. Prezentacja poszczególnych aktów prawa przybliży czytelnikowi problematykę ochrony środowiska naturalnego przez pryzmat regulacji prawnych.

**Słowa kluczowe:** ochrona powietrza, akty normatywne, handel emisjami.

Maciej Józwiak, Kancelaria Adwokacka Marta Szymanek, Al. Jerozolimskie 30, 00-024 Warszawa, tel. 022 828 12 15/16, e-mail: maciej\_jozwiak@02.pl

## 1. Przepisy prawa międzynarodowego

### 1.1. Konwencja Klimatyczna (1992 rok)

Historia regulacji prawnych mających na celu ochronę klimatu, choć nie należy do najdłuższych, owocuje wieloma aktami. Początek debaty datować należy na lata siedemdziesiąte XX wieku. Przejawiała się ona organizacją spotkań o charakterze technicznym, na których nakreślano po raz pierwszy negatywne skutki wzrostu stężenia dwutlenku węgla w atmosferze. Debata nabrała tempa pod koniec lat osiemdziesiątych. Wtedy to powstał i został podpisany, uznany za jeden z najskuteczniejszych w przedmiotowej dziedzinie, akt prawa – Protokół Montrealski, regulujący ograniczenie emisji gazów niszczących warstwę ozonową (Dz. U. nr 98, 1992). Dokument ten stał się dowodem na to, że społeczność światowa nie tylko obserwuje antropogeniczne zmiany klimatyczne, ale podejmuje również działania w celu przeciwstawienia się im. Jednakże akcja, której rezultatem byłaby regulacja ochrony środowiska w zakresie globalnym wydawała się być znacznie trudniejsza, choćby z tego powodu, iż obejmowałaby właściwie każdego mieszkańca Ziemi. W tym celu Światowa Organizacja Meteorologiczna (WMO) i Program Środowiskowy Na-

rodów Zjednoczonych powołał do życia w 1989 roku Zespół ds. Zmian Klimatu (*IPCC – Intergovernmental Panel of Climate Change*). Pomimo ogromnych problemów, w oparciu o prace badawcze naukowców z całego świata, w tym na posiadającym olbrzymi rozgłos pierwszym raporcie IPCC, doszło w czerwcu 1992 roku, w Rio de Janeiro podczas „Szczytu Ziemi”, do podpisania Konwencji Klimatycznej (UNFCCC) – Schreiner, 2004. Weszła ona w życie dwa lata później po ratyfikacji przez 50 państw. Konwencja ta stanowi jeden z najważniejszych, a zarazem największych podmiotowo, aktów prawa ekologicznego. Obecnie Konwencję Klimatyczną ratyfikowało ponad 180 państw całego świata, w tym Polska (ratyfikacja z dnia 16 czerwca 1994 roku), a fakt doprowadzenia do kompromisu tak wielu krajów, o jakże różnych interesach gospodarczych, jest olbrzymim sukcesem międzynarodowej dyplomacji. Podstawowym celem tej umowy międzynarodowej jest „...osiągnięcie stabilizacji stężenia w atmosferze gazów cieplarnianych na takim poziomie, który zapobiegnie niebezpiecznym antropogenicznym oddziaływaniom na system klimatyczny”. Innym celem jest również ustabilizowanie emisji gazów w takim okresie, by ekosystemy w sposób naturalny mogły się przystosować do zmian klimatu. W tre-

ści Konwencji wskazuje się na fakt, iż kroki podejmowane dla osiągnięcia tych celów nie mogą zagrażać produkcji żywności, ani być sprzeczne ze zrównoważonym rozwojem. UNFCCC zakłada, iż za zmiany klimatu najbardziej odpowiedzialne są bogate, wysoko uprzemysłowione i rozwinięte kraje, natomiast państwa biedne, tzw. rozwijające się z tego powodu cierpią. W związku z tym Konwencja nakłada na kraje rozwinięte obowiązek pierwszeństwa podjęcia działań i redukcji emisji gazów cieplarnianych. Do ich podstawowych działań określonych przez UNFCCC należą:

- zapewnianie funduszy i pomocy technologicznej koniecznych do wspierania krajów rozwijających się w ograniczaniu ilości emitowanych przez nie gazów cieplarnianych,
- udzielanie pomocy krajom, które są szczególnie narażone na niekorzystne efekty zmian klimatu, by podolały kosztom przystosowywania się,
- tworzenie technologii przyjaznych środowisku i wspierania postępu technicznego w państwach rozwijających się.

Inną grupę stanowią państwa o gospodarkach w okresie przejściowym. W skład jej wchodzi kraje wschodniej i środkowej Europy oraz byłego Związku Radzieckiego. Na nich ciąży zobowiązanie do opracowania planów zmniejszenia emisji oraz do ochrony lasów i oceanów, które mogą pochłaniać gazy cieplarniane z atmosfery.

Zadaniami ogólnymi, które nałożone zostały na obie grupy państw są:

- gromadzenie informacji dotyczących ilości emitowanego dwutlenku węgla oraz stopnia, w jakim jest on wychwytywany przez oceany i lasy,
- dostarczanie informacji o krokach podejmowanych w celu ograniczenia emisji i adaptacji do mających nastąpić zmian klimatu,
- ochrona „zbiorników” pochłaniających gazy cieplarniane (takie jak oceany i lasy),
- współpraca przy opracowywaniu planów przeciwdziałania skutkom zmian klimatu na terenach nadbrzeżnych, wodonośnych oraz w rolnictwie,
- współpraca przy ochronie terenów zagrożonych powodziami lub suszą, szczególnie w Afryce,
- informowanie opinii publicznej o zmianach klimatu i możliwych jego skutkach.

Kraje te są także zobligowane do wspierania międzynarodowego systemu ekonomicznego, który miałby prowadzić do zrównoważonego wzrostu gospodarczego i rozwoju we wszystkich państwach, szczególnie w krajach rozwijających się.

Szybko okazało się jednak, że postanowienia Konwencji Klimatycznej nie są wystarczające dla unormowania sytuacji klimatycznej na świecie, dlatego sięgnięto po inne, bardziej radykalne rozwiązania.

## 1.2. Protokół z Kioto (1998 rok)

Konwencja Klimatyczna z 1992 roku i jej przepisy dotyczące ustabilizowania emisji gazów cieplarnianych na poziomie roku 1990 nie zatrzymały zmian klimatycznych (Karaczun i in., 2000). Pojawiła się potrzeba nowych regulacji, które w bardziej zdecydowany sposób wpłynęłyby na stan środowiska naturalnego na świecie. Proces wprowadzania takich zmian nie mógł być jednak łatwy głównie ze względu na różnice w polityce gospodarczej poszczególnych państw, które po raz pierwszy dały o sobie znać podczas negocjacji przed podpisaniem UNFCCC. Unia Europejska stanęła na stanowisku, że konieczne jest przyjęcie porozumienia umożliwiającego dalsze negocjacje na temat redukcji emisji o określonej wielkości w określonym czasie. Rezultatem tego stanowiska oraz nacisków władz Republiki Federalnej Niemiec osiągnięto kompromis w postaci tzw. Mandatu Berlińskiego (*Berlin Mandate*), który stał się furką dla negocjacji dotyczących zaostrzenia dotychczasowych wymagań Konwencji Klimatycznej (Decyzja 1/COP1, 1997). Efektem prac nad bardziej restrykcyjną formą aktu prawnego regulującego obowiązek ochrony powietrza jest przyjęty w dniu 15 sierpnia 1998 roku, w trakcie Trzeciej Konferencji Stron Konwencji Klimatycznej – Protokół z Kioto.

Protokół (1999) jest prawnie wiążącym porozumieniem państw, w ramach którego kraje uprzemysłowione są zobowiązane do redukcji ogólnej emisji gazów cieplarnianych o 5,2% w okresie 2008-2012, w porównaniu do roku 1990. Do gazów przyczyniających się do powstawania efektu cieplarnianego Protokół zalicza: dwutlenek węgla, metan, tlenek azotu, HCF i PCF. Wskazać należy, że drogą kompromisu przyjęto różny poziom wymaganej redukcji dla poszczególnych krajów. W początkowych fazach negocjacji UE przedstawiała konieczność redukcji emisji dwutlenku węgla, tlenku azotu i metanu o 15% do 2010 roku, kraje położone na wyspach o redukcji sięgającej 20%, Stany Zjednoczone zaś stały na stanowisku, że żadne z postanowień Protokołu nie powinno mieć mocy wiążącej. Ostatecznie redukcja emisji przez poszczególne państwa układa się w następujący sposób:

- państwa członkowskie Unii Europejskiej – 8%,
- Stany Zjednoczone – 7%,

- Japonia, Kanada, Polska, Węgry – 6%,
- Chorwacja 5%,
- Nowa Zelandia, Rosja, Ukraina – stabilizacja emisji na poziomie roku bazowego,
- wzrost emisji: Norwegia (1%), Australia (8%), Islandia (10%).

Protokół z Kioto, poza przepisami związanymi z redukcją emisji gazów cieplarnianych, nałożył na sygnatariuszy także inne obowiązki. I tak do podstawowych zobowiązań należy wdrażanie odpowiednich polityk do sektora energetycznego w postaci promocji i wdrażania technologii opartych na odnawialnych źródłach energii, poprawy efektywności energetycznej, wprowadzanie rozwiązań ekonomicznych służących ułatwianiu redukcji emisji (np. ulgi podatkowe), czy też wdrażanie reform sprzyjających redukcji emisji. Innymi, rekomendowanymi przez Protokół działaniami są:

- promowanie zrównoważonej gospodarki leśnej,
- promowanie zrównoważonych form rolnictwa,
- podejmowanie działań prowadzących do ograniczenia emisji w transporcie,
- prowadzenie badań i zwiększanie świadomości społecznej.

Należy jednak zwrócić uwagę także na problemy, jakie napotyka Protokół z Kioto. Przede wszystkim istnieją znaczące różnice pomiędzy krajami w kwestii roli przepisów Protokołu. Do największych jej zwolenników poza UE należą również kraje Pacyfiku, przed którymi rozciąga się wizja zatopienia przez ocean w razie dalszego podnoszenia się poziomu wód spowodowanego efektem cieplarnianym. Przeciwnikami regulacji są Australia, a przede wszystkim Stany Zjednoczone AP, których największe wątpliwości budzi łagodne potraktowanie Chin, które pomimo zajmowania drugiej pozycji w rankingu największych emitentów gazów cieplarnianych na świecie, niemalże wyłączono z wymagań Protokołu.

Te wszystkie kontrowersje powodowały, że Protokół podpisany w sierpniu 1998 roku przez niemalże osiem lat nie wszedł w życie. Dopiero realizacja zasady „2 razy 55” – minimum 55 krajów ratyfikujących Konwencję, wytwarzających minimum 55% światowej emisji dwutlenku węgla, doprowadziła w lutym 2005 roku do wejścia Protokołu w życie. Krajem, którego ratyfikacja przeważała, była Rosja. Polska natomiast ratyfikowała Protokół w 4 lata po jego podpisaniu – w dniu 13 grudnia 2002 roku.

Pomimo iż Protokół z Kioto uważać można za jeden z najważniejszych aktów prawnych regulujących problematykę światowej ekologii, to wciąż ma on wiele

wad. Brak jest sankcji finansowych za niewypełnianie jego postanowień, a kara w postaci zwiększenia o 30% redukcji przewidzianej dla państwa do 2012 roku w następnym okresie redukcyjnym wydaje się nie stanowić żadnej uciążliwości dla krajów dotychczas nie przestrzegających protokołu.

## 2. Działania Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony powietrza

Redukcja emisji gazów szklarniowych (cieplarnianych) stanowi jeden z priorytetowych celów polityki ekologicznej Unii Europejskiej. Roczna emisja gazów państw członkowskich UE plasuje Unię w czołówce światowych emitentów. Aktywne działania struktur europejskich na rzecz ochrony klimatu, a także opozycyjne stanowisko Europy wobec Stanów Zjednoczonych w przedmiocie redukcji emisji, może mieć decydujące znaczenie dla sukcesu negocjacji na tej płaszczyźnie. Trzeba również podnieść, iż polityka europejska zasługuje na szczególną uwagę ze względu na swoiste stosunki między państwami uprzemysłowionymi a rozwijającymi się. Kraje biedniejsze, a zarazem nierozwinięte gospodarczo obawiają się surowej regulacji dotyczącej obniżenia emisji, a co za tym idzie obniżenia produkcji. Po drugiej stronie zaś znajdują się państwa uprzemysłowione, których stanowisko wskazuje na bardziej rygorystyczne podejście do redukcji emisji gazów. Co prawda dysproporcje światowe wydają się być znacznie większe niż występujące w granicach Unii, nie zmienia to jednak w żadnym stopniu sytuacji wewnątrz europejskiej.

Zasadniczym elementem europejskiej polityki klimatycznej związanej z Konwencją Klimatyczną 1992 roku jest zbiorowy cel stabilizacji dotyczący Unii Europejskiej jako całości, wraz z systemem *burden shering*, polegającym na możliwości zrównoważenia większych emisji w jednych krajach, cięciami w innych. W ten sposób UE, jako jeden podmiot, umożliwiła państwom nie przewidującym stabilizacji emisji do przystąpienia do Konwencji, a zarazem wykreowała sobie możliwość bardziej skutecznej rywalizacji na płaszczyźnie gospodarczej ze Stanami Zjednoczonymi, które nie mogą w tak elastyczny sposób kształtować emisji gazów cieplarnianych do atmosfery.

Wspólna strategia polityki ochrony powietrza w Europie zobowiązała wiele państw członkowskich do realizacji narodowych programów, których podstawowym celem była redukcja emisji gazów szklarniowych.

Ponadto zgodnie z dyrektywą Rady 93/389/EWG państwa członkowskie rozpoczęły publikacje wykazów źródeł i poziomu emisji oraz prognozowanie ich zmian i przyszłych wielkości. Mechanizm monitorowania zmian znowelizowany został po podpisaniu Protokołu z Kioto w taki sposób, by jak najlepiej sprostać jego wymaganiom. Na tle tych uregulowań pojawiła się wywołująca niemałe kontrowersje idea ujednoczenia opodatkowania energetycznego. Do dnia dzisiejszego brak jest takich całościowych uregulowań, niemniej tendencja do tego typu regulacji jest wciąż w Unii wyraźnie widoczna.

Jednym z programów promowanych przez Wspólnoty Europejskie był wdrażany początkowo w latach 1993-1997 program „W stronę zrównoważonego rozwoju” (*Towards Sustainability*), a przedłużony do roku 2000. Był on wyrazem rosnącej świadomości korelacji trwałego rozwoju gospodarczego z troską o środowisko naturalne, a zwłaszcza ochronę powietrza. W programie tym, a warto zauważyć, że „W stronę zrównoważonego rozwoju” był już piątym programem przyjętym przez społeczność europejską, po raz pierwszy pojawiło się tzw. horyzontalne spojrzenie na przedmiotową problematykę. Wzięto pod uwagę całokształt przyczyn zniszczeń, a za priorytetowe uznano zrównoważenie gospodarowania zasobami naturalnymi, ograniczenie zużycia energii nieodnawialnej, podniesienie poziomu zdrowotności i bezpieczeństwa publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem zagrożeń płynących z przemysłu i energetyki jądrowej. Szczególnie dużą uwagę poświęcono wybranym sektorom, takim jak energetyka, transport, rolnictwo i inne, wskazując je jako podstawowe sektory wpływające na środowisko naturalne.

Obecnie realizowany jest Szósty Program działań w dziedzinie środowiska naturalnego pod nazwą „Środowisko 2010: Nasza przyszłość zależy od naszego wyboru” (*Environment 2010: Our Future, Our Choice*). Obejmuje on lata 2001-2010 i kładzie nacisk na cztery sektory działania:

- przeciwdziałanie zmianom klimatycznym (efekt cieplarniany),
- ochrona przyrody i bioróżnorodności (zwiększenie obszarów chronionych, w tym mórz),
- dbałość o wpływ środowiska na zdrowie,
- oszczędność wykorzystywania zasobów naturalnych oraz gospodarka odpadami.

Celem uzyskania powyżej wskazanych rezultatów proponowana jest metodologia działań, którą w skrócie przedstawić można w czterech następujących punktach:

- zapewnienie wdrożenia istniejącego prawa ekologicznego,

- uwzględnienie potrzeb ochrony środowiska we wszystkich sferach wspólnotowej polityki,
- bliską współpracę z biznesem i konsumentami celem znalezienia optymalnych rozwiązań,
- zapewnienie lepszej i łatwiej dostępnej informacji na temat środowiska wszystkim obywatelom Unii.

Zgodnie z założeniami Program ten przewidziany jest na okres do 2010 roku, nie należy jednak wykluczać, że tak jak w przypadku Programu Piątego, analogicznie dojdzie do przedłużenia jego realizacji nawet o kilka lat.

Wskazania wymaga też dyrektywa 2003/87/WE, której treść nierozdzielnie związana jest ze wspomnianym już Protokołem z Kioto. Otóż, poza redukcją emisji gazów cieplarnianych Protokół dopuszcza również stosowanie tzw. mechanizmów elastyczności. Mechanizmy te są ułatwieniem dla stron Protokołu do wywiązywania się z założeń redukcyjnych w nim przyjętych. W ślad za przepisami Protokołu z Kioto, do mechanizmów elastyczności należą:

- handel jednostkami redukcji gazów cieplarnianych – ma on umożliwić krajom Aneksu I (kraje uprzemysłowione i w okresie transformacji) osiągnięcie lepszych niż przewidziane w Protokole rezultatów redukcji emisji gazów cieplarnianych poprzez odprzedaż nadwyżek redukcji na rynku międzynarodowym,
- wspólna realizacja projektów (*Joint Implementational – JI*) – ma umożliwić finansowanie najbardziej efektywnych ekonomicznie projektów inwestycyjnych i podział uzyskanej w ten sposób nadwyżki redukcji emisji pomiędzy strony realizujące projekt,
- mechanizm czystego rozwoju (*Clean Development Mechanism – CDM*) – możliwość wspólnej realizacji projektów pomiędzy krajami Aneksu I i państwami rozwijającymi się.

Realizacją i wprowadzeniem w życie powyższych mechanizmów, a w szczególności handlu jednostkami redukcji gazów cieplarnianych jest przyjęcie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 roku ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE. Zgodnie z przepisami dyrektywy uprawnienia emisyjne są zbywalnym prawem majątkowym, indywidualnie oznaczonym numerem w informatycznym rejestrze, które zachowuje ważność na pełen okres rozliczeniowy. Art. 13 dyrektywy określa dwa okresy rozliczeniowe. Pierwszy trwa od 1 stycznia 2005 roku do 31 grudnia 2007 roku, drugi zaś kończy się po pięciu latach, a więc 31 grudnia 2012 roku. Trzeba podkreślić,

że sformułowanie użyte w art. 13 dyrektywy umożliwia wykorzystanie raz przyznanego uprawnienia w każdym roku kalendarzowym w okresie rozliczeniowym.

Rynek uprawnień emisyjnych zakłada dwa sposoby ich nabywania. Po pierwsze pierwotnie, tzn. wskutek uwłaszczenia na podstawie krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji (KPRE), po drugie zaś wtórnie – drogą kupna. W obrocie mogą uczestniczyć nie tylko podmioty należące do pierwotnych beneficjentów, ale również takie, które chcą dokonać zakupu na rynku wtórnym.

Zasadą jest legitymowanie się przez przedsiębiorstwa działające w niektórych sektorach przemysłu jednym uprawnieniem emisyjnym na każdą tonę wyemitowanego do atmosfery dwutlenku węgla. Zestawień takich dokonywać należy na koniec każdego roku kalendarzowego w kresie rozliczeniowym. Sankcją za przekroczenie powyższych wskazań jest kara finansowa w wysokości 40 Euro za każde brakujące uprawnienie w okresie 2005-2007 oraz 100 Euro za każde brakujące uprawnienie w okresie 2007-2012.

### 3. Zakończenie

Powyższe zestawienie aktów prawnych dotyczących ochrony powietrza jest jedynie szkicem wybiórczo wskazanych uregulowań. Pamiętać trzeba, iż polityka ekologiczna jest nadzwyczaj ważną gałęzią działań Unii Europejskiej, a zatem zbiór aktów prawnych w samych wspólnotach jest znacznie obszerniejszy.

Rezultaty przyjętych rozwiązań oraz mechanizmów działania, których celem jest nie tylko redukcja emisji gazów cieplarnianych do atmosfery ziemskiej, ale również ogólna dbałość o środowisko naturalne, widoczne będą w przeciągu kilku nadchodzących lat. Ich analiza będzie bezcennym materiałem naukowym stanowiącym bazę dla dalszych projektów, które dążyć będą do poprawy sytuacji klimatycznej i zmniejszenia skali antropogenicznych zmian w środowisku naturalnym.

## 4. Literatura

**Decyzja 1/COP1, 1997: Mandat Berliński.**

**Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 roku ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE.**

**Dziennik Ustaw z dnia 23 grudnia 1992, Nr 98, poz. 490: Protokół montrealijski w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową.**

**Karaczun Z.M., Kassenberg A., Sobolewski M., 2000: Polska wobec postanowień Konwencji Klimatycznej.** Instytut na rzecz Ekologii i Rozwoju.

**Protokół 1999: Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu.** Mat. Ministerstwa Środowiska, Warszawa.

**Schreiner C., 2004: Konwencja Klimatyczna.** Center for International Climate and Environmental Research, Oslo.

## INTERNATIONAL LEGAL REGULATIONS IN RANGE OF AIR PROTECTION

### Summary

Present elaboration presents chosen normative acts in sphere of environmental protection with indication on air protection. It perform distribution on international regulations about world coverage, European regulations and polish internal regulations. The particular push is put on United Nations Convention on Climate Change including Kioto Protocol (international coverage) and on solution concerning emission trade of greenhouse gas and other substance by EU accepted. Presentation of individual legal acts brings the readers closer to problems of natural environmental protection. Results of presented solutions and mechanism of operations, which purpose is not only reduction of emission of greenhouse gas into the atmosphere but also general care on natural environmental, will be visible within several forthcoming year. The analysis will be invaluable scientific material which could be the base for other future natural environmental protection projects.