

ROZDZIAŁ II

OCHRONA KLIMATU W UMOWACH MIĘDZYNARODOWYCH DOTYCZĄCYCH OCHRONY ŚRODOWISKA

1. Uwagi wstępne

Normy prawa międzynarodowego przez długi czas nie odnosiły się do zmian klimatu, zanieczyszczenia powietrza i zaniku warstwy ozonowej oraz ich wpływu na środowisko, w tym na środowisko obszarów polarnych, na całe ekosystemy i na człowieka. W przeciwieństwie do innych zagadnień ochrony środowiska, takich jak ochrona zwierząt lub ochrona wód, niemal do końca lat 70. XX wieku nie opracowano umowy międzynarodowej dotyczącej tych zagadnień. Stały wzrost zanieczyszczeń powietrza, związany z dynamicznym rozwojem gospodarczym począwszy od lat 60. i narastające zaniepokojenie opinii publicznej spowodowały, że na płaszczyźnie międzynarodowej zaczęto podejmować pewne działania w tym zakresie. Jednym z istotnych czynników było pojawienie się w latach 60. ubiegłego wieku nowych, nieznanych dawniej typów zanieczyszczeń, które w przeciwieństwie do związków chemicznych dotychczas wprowadzanych do powietrza mogły w przestrzeni powietrznej pokonywać setki kilometrów i wyrządzać szkody w miejscach znacznie oddalonych od źródła emisji¹. Bezpośrednim skutkiem zanieczyszczeń tego typu było pojawienie się „kwaśnych deszczy” i wzrost poziomu zakwaszenia, a w konsekwencji poważne zniszczenia lasów, ubytki w faunie i florze, zwłaszcza występującej na obszarze jezior i rzek, zatrucie wód powierzchniowych i szkody w dobrach materialnych, a także wzrost zachorowalności na choroby układu oddechowego i alergię. Tego rodzaju skutki, odczuwalne też przez zwykłych obywateli, spowodowały, że państwa musiały zająć się problemem wzrostu zanieczyszczeń powietrza i poziomu zakwaszenia².

¹ Zaremba W., *Europejska współpraca w dziedzinie ochrony środowiska*, „Sprawy Międzynarodowe” 1974, nr 3, s. 75–81.

² Gubrynowicz A., *Ochrona powietrza w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2005, s. 18–19.

Problem ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem jako pierwszy pojawił się w dokumentach prawa międzynarodowego. Podejmowane w połowie lat 70. XX wieku badania naukowe przyczyniły się natomiast do rozwoju prawa międzynarodowego dotyczącego ochrony warstwy ozonowej. Z badań tych wynikało, iż dalszy rozwój ekonomiczny państw, oparty na technologiach i źródłach energii dotychczas stosowanych, może doprowadzić do zmian w składzie chemicznym powietrza, które spowodują degradację środowiska. Zwrócono także uwagę na substancje z grupy freonów, których wykorzystywanie w przemyśle na masową skalę mogło spowodować poważne zniszczenia warstwy ozonowej. Ich następstwem mógł być wzrost zachorowalności ludzi na raka skóry wobec słabszej ochrony ziemi przed promieniowaniem ultrafioletowym. Inna z teorii głosiła, że wzrost emisji gazów cieplarnianych doprowadzi w XXI wieku do znacznego podniesienia się średniego poziomu temperatury, co może spowodować nieodwracalne zmiany w klimacie, a skutki takich zmian mogą okazać się groźne³.

System ochrony klimatu powstał później, poprzedziło go bowiem przyjęcie uregulowań dotyczących ochrony powietrza, a następnie ochrony warstwy ozonowej. Dopiero w 1992 r. przyjęto umowę międzynarodową odnoszącą się do zmian klimatu.

Ocieplenie klimatu spowodowało także wzrost zainteresowania światowej opinii publicznej i społeczności międzynarodowej sprawami obszarów polarnych, gdzie skutki ocieplenia są szczególnie wyraźne. W Arktyce odnotowany wzrost temperatury jest dwukrotnie szybszy w porównaniu z pozostałymi częściami świata⁴. W uregulowaniach międzynarodowych dotyczących środowiska obszarów polarnych problematyka zmian klimatu jest mocno zaznaczona. Wiele postanowień dotyczących ochrony środowiska i ochrony klimatu zawarto również w konwencjach z zakresu: prawa morza, prawa konfliktów zbrojnych, działalności jądrowej oraz ochrony praw człowieka. Postanowienia takie zawierają też umowy określające tzw. reżimy terytorialne różnych obszarów oraz statuty organizacji rządowych, umowy o stosunkach dobrosąsiedzkich, współpracy transgranicznej i regionalnej państw⁵. Przedmiotem uregulowań międzynarodowych jest również problem transgranicznego zanieczyszczenia środowiska. Wzrost zainteresowania społeczności międzynarodowej tym problemem nastąpił po awarii w Czarnobylu, która miała miejsce 26 kwietnia 1986 r.

W literaturze prawniczej zagadnienie zmian klimatu najczęściej traktowane jest jako część szerszego zagadnienia określanego jako ochrona atmosfery⁶. Do umów międzynarodowych dotyczących ochrony atmosfery zaliczane są umowy

³ Ibidem, s. 25.

⁴ Arctic Climate Change and Its Impacts (2004), <http://www.acia.uaf.edu>.

⁵ Łukaszuk L., *Wybrane zagadnienia międzynarodowego prawa ochrony środowiska*, [w:] Czarotowski J.W., Grzegorzewicz E., Świdorski A.W. (red.), *Problemy XXI wieku. Prawo ochrony środowiska, edukacja środowiskowa i agrobiznes*, Warszawa 2005, s. 26.

⁶ Por. M. Ostaszewska i S. Wrzosek, *Międzynarodowe źródła prawa ochrony środowiska*, Białystok 1995, oraz J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001.

międzynarodowe dotyczące zmian klimatycznych, transgranicznego zanieczyszczenia powietrza i ochrony warstwy ozonowej.

Według innego ujęcia prawnomiędzynarodowy system ochrony klimatu jest częścią międzynarodowego prawa ochrony powietrza⁷. Międzynarodowe prawo ochrony powietrza jest to zespół norm prawa międzynarodowego publicznego, ustanowionych w celu wyeliminowania lub ograniczenia emisji, produkcji, zużycia lub przepływów transgranicznych związków chemicznych, których nadmierna koncentracja w powietrzu może wpłynąć na jego skład chemiczny lub właściwości w sposób niekorzystny dla środowiska i zdrowia człowieka. Do dokumentów międzynarodowego prawa ochrony powietrza zaliczyć można trzy systemy traktatów wielostronnych⁸. „Systemy te istnieją niezależnie od siebie i zostały ustanowione przez społeczność międzynarodową państw w celu przezwyciężenia trzech konkretnych zagrożeń dla środowiska i zdrowia człowieka:

- transgranicznego przemieszczania zanieczyszczeń na dalekie odległości, do którego odnosi się Konwencja genewska w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości z 1979 roku oraz osiem protokołów do Konwencji⁹,
- zaniku warstwy ozonowej, której dotyczy Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej z 1985 roku i Protokół montrealski w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową z 1987 roku,
- postępujących zmian klimatycznych, objętych zakresem Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 1992 roku i Protokołu z Kioto do Konwencji z 1997 roku.

Obok trzech wymienionych systemów traktatów wielostronnych do dokumentów z zakresu międzynarodowego prawa ochrony powietrza zalicza się ponadto:

- nieliczne umowy międzynarodowe dwustronne, zawierane wyłącznie w zakresie transgranicznego przemieszczania zanieczyszczeń na dalekie odległości, stanowiące dopełnienie systemu genewskiego,
- dokumenty przyjmowane w ramach organów i organizacji międzynarodowych, takich jak EKG ONZ, IMO, ICAO, w formie ich uchwał, dotyczących transgranicznego przemieszczania zanieczyszczeń na dalekie odległości,
- prawo Unii Europejskiej w zakresie ochrony powietrza¹⁰.

Pojawił się również w ostatnim czasie pogląd, iż prawo ochrony klimatu jest nowym wyodrębniającym się obecnie działem prawa ochrony środowiska¹¹.

⁷ Gubrynowicz A., *Ochrona powietrza w świetle prawa międzynarodowego...*, s. 31–32.

⁸ Ibidem, s. 31–32.

⁹ Zarówno Konwencję, jak i cały system Konwencji wraz z jej protokołami dodatkowymi zwykło się określać skrótem LRTAP, od pełnej nazwy angielskiej *Geneva Convention on the Long Range Transboundary Air Pollution*.

¹⁰ Gubrynowicz A., *Ochrona powietrza w świetle prawa międzynarodowego...*, s. 31–32.

¹¹ Karski L., *Prawo ochrony klimatu – aspekt międzynarodowy, wspólnotowy i krajowy*, [w:] Bar M., Jendrośka J. (red.), *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, Wrocław 2008, s. 301–318.

2. Umowy dotyczące ochrony powietrza

Zagadnienie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem, w przeciwieństwie do wielu innych zagrożeń środowiska, ma stosunkowo krótką genezę¹². Obecnie jest to jeden z najważniejszych kierunków ochrony środowiska, polegający na zapobieganiu powstawania, ograniczaniu lub eliminowaniu wprowadzania do powietrza substancji zanieczyszczających w celu zmniejszenia stężeń do dopuszczalnego poziomu lub utrzymania ich na poziomie nieprzekraczającym obowiązujących wielkości stężeń substancji¹³.

Zanieczyszczenie powietrza jest związane przede wszystkim z wysokim uprzemysłowieniem. Rozwój gospodarczy wielu państw, który następował stopniowo, doprowadził do wzrostu emisji do atmosfery¹⁴. Spalanie paliw stałych powoduje uwolnienie do atmosfery dwutlenku siarki i tlenku azotu, które zamieniają się w kwasy i są przenoszone przez naturalne składniki atmosfery oraz opadają w postaci deszczu, śniegu lub substancji stałych. Takie kwasy niszczą życie w jeziorach, rzekach, uszkadzają gleby i lasy¹⁵. Skutki wzrostu zanieczyszczenia powietrza zaczęły się ujawniać już na początku XX wieku, m.in. poprzez zbiorowe zatrucia ludności, powodujące znaczną liczbę zgonów¹⁶. Następowo też poważne zwiększanie się liczby przypadków zachorowań na nowotwory, spowodowane zanieczyszczeniami powietrza. W tych przypadkach przyczyną zatruc była działalność człowieka – nadmierna emisja zanieczyszczeń, niekiedy wywołana awariami urządzeń, połączona z niesprzyjającymi warunkami meteorologicznymi. W wyniku tych zdarzeń, w latach 60. XX wieku zwrócono uwagę na konieczność ochrony środowiska przed zanieczyszczeniem¹⁷. W prawie międzynarodowym podjęto próby działań mających na celu wspólne badania naukowe w tym zakresie. Dostrzeżono także inny problem – powstawanie nieznanymi dotąd typów zanieczyszczeń, które wprowadzone do powietrza pokonywały setki kilometrów i wyrządzały szkody w miejscach oddalonych od źródła emisji, w postaci „kwaśnych deszczy” i wzrostu poziomu zakwaszenia. Pierwszymi państwami, które zetknęły się z problemem wzrostu zakwaszenia, były państwa skandynawskie. Od końca lat 50. XX w. zaobserwowano w nich gwałtowny wzrost poziomu zakwaszenia jezior, co spowodowało duże

¹² Bukowski Z., *Prawo międzynarodowe a ochrona środowiska...*, s. 105.

¹³ Hasło: *ochrona powietrza przed zanieczyszczeniem*, [w:] Lisicka H., Macek I., Radecki W., *Leksykon ochrony środowiska. Prawo i polityka*, Wrocław 1999, s. 108–109.

¹⁴ Dobrowolski G., *Ochrona powietrza. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kraków 2000, s. 19–20.

¹⁵ Shaw M.N., *op. cit.*, s. 502–504.

¹⁶ Największą ilość zgonów, których przyczyną – pośrednio lub bezpośrednio – było zanieczyszczenie powietrza, zanotowano w 1930 r. w dolinie Mozy, gdzie zmarło 60 osób, w 1948 r. w Donorze w USA, gdzie zmarło 20 osób, w 1950 r. w Pozza Rica w Meksyku, gdzie zmarły 22 osoby, w 1952 r. w Londynie, gdzie zmarło 4000 osób (Dobrowolski G., *Ochrona powietrza...*, s. 19–20; Paczulski R., *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1996, s. 10).

¹⁷ Dobrowolski G., *Ochrona powietrza...*, s. 19–20.

zniszczenia fauny i flory w niektórych zbiornikach wodnych. Podejrzenia naukowców szwedzkich, że za szkody te są odpowiedzialne państwa Europy Środkowej i Wschodniej oraz Wielka Brytania, wymuszały przeniesienie negocjacji na szczebel międzynarodowy, jednak trudno było osiągnąć kompromis w warunkach zimnej wojny. Dodatkowym problemem była znaczna odległość, jaką pokonywały zanieczyszczenia od źródła emisji do miejsca powstania szkody. W latach 70. XX wieku nie dysponowano dostatecznie precyzyjną aparaturą pomiarową, co utrudniało ustalenie sprawcy w sytuacji, gdy zanieczyszczających było kilku, a poszkodowany tylko jeden. Pojawienie się zanieczyszczeń nowej kategorii, mogących wyrządzać szkodę w państwach odległych o setki kilometrów od źródła emisji, przez długi czas było przyjmowane przez wielu naukowców ze sceptycyzmem. Kolejne badania naukowe, prowadzone w latach 80. ubiegłego wieku, wykazały bardzo zróżnicowany pod względem geograficznym stopień odporności poszczególnych ekosystemów na kwaśne deszcze. Nawet trzykrotnie wyższe zakwaszenie niż dopuszczalne w Szwecji i Norwegii nie musiało spowodować katastrofy ekologicznej w Polsce, której ekosystemy charakteryzują się większą odpornością (dla ekosystemów jezior norweskich nawet niewielkie ilości wyemitowanego SO_2 mogą powodować nieodwracalne skutki). Tego rodzaju zróżnicowanie czynników lokalnych pociągało za sobą zróżnicowane zainteresowanie problemem „kwaśnych deszczy” przez poszczególne państwa i utrudniało przyjęcie wspólnych uregulowań prawnomiędzynarodowych. Delegacje Wielkiej Brytanii i Hiszpanii długo lekcewały ten problem i nie spieszyły się z podejmowaniem jakichkolwiek dalej idących inicjatyw w zakresie ochrony atmosfery¹⁸.

Prawo międzynarodowe zostało włączone do działań interwencyjnych przede wszystkim ze względu na charakter problemu zanieczyszczeń powietrza, które przekraczają granice państw. Przestrzeń powietrzna nad terytorium państwowym stanowi część terytorium danego państwa, ale przestrzeń atmosfery łączy elementy suwerenności terytorialnej z obszarami niemającymi takiego statusu. Bez względu na to, jak w prawie międzynarodowym jest definiowana atmosfera, problem jej zanieczyszczenia jest problemem wspólnym, bowiem atmosfera może być traktowana jako dobro wspólne¹⁹. Jednak aż do końca lat 60. i w pierwszej połowie lat 70. XX wieku kwestia zanieczyszczeń powietrza nie była szerzej podejmowana w dokumentach prawa międzynarodowego.

Problem zanieczyszczenia powietrza pojawił się najwcześniej w orzecznictwie międzynarodowym w sprawie Trail Smelter²⁰. Już w latach 30. ubiegłego wieku zrozumiiano, że niekorzystne dla środowiska działania nie respektują granic państwowych, o czym przekonali się amerykańscy farmerzy i mieszkańcy przygranicznego miasta Northport, kiedy kanadyjska huta Trail rozpoczęła uciążliwą dla otoczenia

¹⁸ Gubrynowicz A., *Ochrona powietrza w świetle prawa międzynarodowego...*, s. 18–21.

¹⁹ Shaw M.N., op. cit., s. 502–504.

²⁰ Reports of International Arbitral Awards (1941), Vol. III, s. 1911 i nast.