

Zasada "poszkodowany płaci"

To nie żart. W jednym z poprzednich numerów *Aury* (12/11) pisałem o zasadzie "zanieczyszczający płaci", którą wszyscy starają się kierować w swoich politykach ekologicznych. Wprawdzie nie zawsze potrafimy określić, kto jest owym "zanieczyszczającym", ale zadeklarowanie, że będzie zwolniony z odpowiedzialności budzi sprzeciw. A jednak w stosunkach międzynarodowych zdarza się, że to właśnie poszkodowany, a nie zanieczyszczający płaci za złagodzenie albo rozwiązanie problemu. Oczyszczenie Renu jest podręcznikowym przykładem tego zagadnienia.

Pożar w bazylejskich zakładach farmaceutycznego giganta Sandoz w 1986 r. na długie miesiące przerwał proces przywracania życia w Renie na niemal całej jego długości. Późniejsze analizy sugerują wprawdzie, że korzystając z zamieszania w trakcie akcji ratowniczej dziesiątki innych firm chemicznych "przy okazji" także pozbyło się swoich zapasów kłopotliwych substancji, więc trudno zakłady Sandoza uznać za jedyne winowajcę. Ale nie to jest w tym przypadku istotne. Istotne jest to, że pożar w Bazylei przerwał długoletni proces oczyszczania Renu.

Ren jest jedną z najbardziej znanych rzek w Europie. Wprawdzie pod względem długości jest dopiero jedenasty, ale przecina prawie tyle samo granic, co Dunaj. Płyne przez Szwajcarię, Niemcy i Francję, zanim dociera do Holandii. W jego dorzeczu znajdują się też obszary Austrii i Luksemburga (a nawet – marginalnie – Belgii i Włoch), więc zamieszanych w sprawę jest więcej krajów. Międzynarodowa ochrona rzeki została zapoczątkowana już na Kongresie Wiedeńskim w 1815 r., ale zasadniczym impulsem współpracy stała się Konwencja Berneńska z 1963 r., a zwłaszcza dwa porozumienia z 1976 r.: Chemiczne i Solne (Chlorkowe).

Początkowo Ren – dzięki gigantycznemu przepływowi (średnio ponad 2000 m³/s w dolnym biegu) – prowadził wody dość czyste. Jednak uległ w końcu XIX wieku, w następstwie intensywnego uprzemysłowienia dorzecza. Stężenie tlenu rozpuszczonego w wodzie spadało aż do lat 1970. Dopiero później udało się odbudować zniszczone ekosystemy rzeczne. Zanieczyszczenie kadmem zostało wyeliminowane dopiero w latach 1980. Również wtedy nastąpiła wyraźna poprawa w sprawności oczyszczania ścieków z fosforu i azotu.

Nierozwiązanym problemem stało się stężenie chlorków, rosnące aż do lat 1970., a spowodowane zrzutem zasolonych wód, głównie z francuskich kopalń. Zostało ono w zasadzie regulowane wspomnianą już Konwencją z 1976 r., ale postępy były mizerne. Dopiero w 1991 r. wynegocjowano Traktat Solny, który doprowadził do skuteczniejszej ochrony Holandii przed napływem wody, która była niezdatna ani do picia ani do nawadniania w rolnictwie. To przede wszystkim Holandii zależało na tym, żeby rozwiązać problem. A przy tym był to kraj nie odpowiadający przecież za zanieczyszczenie rzeki. Zgodnie z zasadą "zanieczyszczający płaci", Holendrzy mogliby oczekiwać, że koszty ochrony zostaną poniesione przez innych. A jednak tak się nie stało.

Koszty redukcji stężenia chlorków w Renie miały zostać sfinansowane przez Fundusz Solny, dysponujący rocznie kwotą kilkudziesięciu milionów euro. Zaś wpłaty do Funduszu pochodziły z krajów zanieczyszczających rzekę: Szwajcarii (6%), Francji (30%) i Niemiec (30%); ale również z Holandii (34%). Tak więc poszkodowany wnosił więcej od każdego z winowajców. Budżety innych konwencji reńskich – zdecydowanie niższe od budżetu solnego – także traktują Holandię jako głównego płatnika.

Ekonomiści, którzy uznają zasadę "zanieczyszczający płaci" jako fundament sensownej polityki ekologicznej mogliby się zżymać na takie postawienie zagadnienia. Zapewne również wielu Holendrów patrzy na problem Renu z niechęcią i nie widzi powodów, aby płacić za to, co powinni zrobić inni. Mieli jednak do wyboru, albo czekać aż przemysły niemiecki, francuski i szwajcarski zostaną zmuszone przez lokalne rządy do należytej ochrony środowiska, albo wziąć sprawę w swoje ręce i zapłacić za ochronę licząc, że w ten sposób unikną jeszcze większych strat. Jaki inny instrument mieli Holendrzy, aby zmusić do współpracy Niemców i Francuzów?

Przykład ten pokazuje, że międzynarodowa współpraca ekologiczna rządzi się innymi prawami, niż ochrona środowiska w pojedynczym kraju. W tym ostatnim przypadku, istnieje podmiot, który powinien umieć określić uzasadnioną skalę ochrony, a przede wszystkim zastosować instrumenty, które by ją wymuszały. W skali międzynarodowej nie ma odpowiedniego podmiotu egzekwującego, nawet jeśli koszty i korzyści zostaną prawidłowo skwantyfikowane. Co z tego, że Holendrzy byliby w stanie obliczyć swoje szkody i stwierdzić, że przewyższają one koszty ochrony w górnym biegu rzeki? Czy Niemcy i Francuzi musieliby wyciągnąć z tego wnioski o potrzebie owej ochrony?

Nie musieliby. Co innego jednak, jeśli poszkodowany zaoferuje współfinansowanie potrzebnych przedsięwzięć. Kwota przypadająca samemu zanieczyszczającemu staje się wówczas niższa. Już sam ten fakt może skłonić do zmiany zachowania. A być może wydatek zanieczyszczającego staje się na tyle niski, że uzasadniają go korzyści odnoszone na miejscu. Zasolenie wody w środkowym Renie szkodzi przecież nie tylko Holendrom, ale również Niemcom i Francuzom.

Ochrona Renu nie stanowi wyjątku. W wielu innych międzynarodowych programach ekologicznych można również znaleźć finansowy wkład poszkodowanego. Najślynniejszym bodaj przypadkiem jest katastrofa czarnobylska, która skutkowała wysokimi wydatkami na likwidację szkód i zabezpieczenie zniszczonego reaktora. Większość kosztów została poniesiona przez poszkodowane kraje, a nie przez Związek Radziecki. Podobny charakter mają międzynarodowe programy zachowania różnorodności w krajach tropikalnych; finansowanie pochodzi z regionów, którym szczególnie na niej zależy, a nie z regionów, gdzie jest ona niszczona. I na odwrót, jeśli jakiś kraj odpowiedzialny za szkody partycypuje w ich naprawie, stara się za wszelką cenę uniknąć formalnego przyjęcia odpowiedzialności. Było to widoczne np. w latach 1989-1990, gdy rząd czechosłowacki godził się na refundację pewnych szkód powodziowych w Polsce spowodowanych zaniedbaniami w dorzeczu górnej Odry, ale pilnował, by odpowiednie płatności nie były traktowane jako "odszkodowania".

Z punktu widzenia teorii ekonomii partycypacja poszkodowanego w kosztach ochrony nie jest niemożliwa. Przewiduje ją choćby Twierdzenie Coase'a (*Aura* 07/09). Można jej ślady znaleźć w wewnątrz krajowych programach ekologicznych. Jednak w stosunkach międzynarodowych urasta do rangi podstawowej zasady rozwiązywania problemów.