

Prawna ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami związanymi z prowadzeniem działalności rolniczej

1. Powietrze stanowi element środowiska, którego charakter determinuje priorytetowość ochrony. Jego niezbędność do życia, połączona z ograniczonymi możliwościami zastosowania indywidualnych strategii ochronnych wymuszają konieczność podejmowania działań zinstytucjonalizowanych, w tym również prawnych. Mimo znaczących efektów w postaci poprawy jakości powietrza, nadal jego zanieczyszczenia stanowią najpoważniejsze środowiskowe zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi². Szacuje się, że co roku 400 000 mieszkańców UE umiera przedwcześnie właśnie z tego powodu. Zanieczyszczenia te obniżają też istotnie jakość życia, prowadząc do poważnych chorób układu oddechowego i krwionośnego, powiązane są również z wystąpieniem schorzeń układu nerwowego, cukrzycy, miażdżycy i powikłań ciążowych³. Znacząco negatywny jest także wpływ zanieczyszczeń powietrza na stan ekosystemów.

Problematyka ochrony powietrza jest bardzo rozległa. Oprócz zagadnień ochrony przed zanieczyszczeniami, włącza się do niej też kwestie ochrony przed hałasem i promieniowaniem elektromagnetycznym (ze względu na ich oddziaływanie i rozprzestrzenianie się poprzez ten element środowiska)⁴, a nieraz również tematykę ochrony warstwy ozonowej oraz zapobiegania zmianom klimatu⁵. Konsekwencją tego szerokiego zakresu jest też wielowątkowość i współzależność działań i badań w tym względzie (w sferze ekonomicznej, technicznej, społecznej i prawnej). Odzwierciedla to także konstrukcja modelu prawnej ochrony powietrza, obejmującego

1 Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu.

2 Burden of disease from Ambient Air Pollution for 2012 — Summary of results, World Health Organization Report 2014, http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/AAP_BoD_results_March2014.pdf (dostęp: 10.09.2017); J. Lelieveld i in., The contribution of outdoor air pollution sources to premature mortality on a global scale, "Nature" 2015, nr 525, s. 367-371.

3 Air quality in Europe — 2016 report, European Environment Agency Report 2016, file:///C:/Users/jugobi/Desktop/THAL16127ENN_Air_quality_in_europe_report_2016.pdf (dostęp: 10.09.2017), s. 8; Review of evidence on health aspects of air pollution, World Health Organization Technical Report 2013, http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/193108/REVIHAAP-Final-technical-report-final-version.pdf?ua=1, *passim*.

4 M. Górski, Prawo ochrony środowiska, Warszawa 2014, s. 227.

5 Na temat miejsca prawa klimatycznego w systemie prawa i jego relacji z prawem ochrony środowiska zob. J. Ciechanowicz-McLean, Prawo ochrony klimatu, Warszawa 2016, *passim*.

wiele płaszczyzn, z których najważniejsze tworzą: prawo międzynarodowe, prawo Unii Europejskiej oraz prawo krajowe⁶.

Emisję zanieczyszczeń do powietrza powoduje każdy rodzaj aktywności ludzkiej. Podjęcie tej problematyki w kontekście działalności rolniczej, uzasadnione jest jednak stopniem oddziaływania rolnictwa na środowisko w tym zakresie. Badania wskazują, że rolnicze emisje stanowią najważniejsze źródło stężenia aerozoli atmosferycznych (pyłu zawieszonego) $PM_{2,5}$ w Europie, stanowiących jedne z najbardziej szkodliwych dla zdrowia człowieka (co wynika zwłaszcza z wielkości cząstek pyłów i idących za tym zdolności penetracyjnych do układu oddechowego i krwionośnego)⁷. Aerozole te są emitowane bezpośrednio do atmosfery (z monitoringu prowadzonego przez satelity wynika, że nadal powszechnie stosowana jest zakazana w większości krajów UE praktyka spalania odpadów rolniczych), bądź powstają w wyniku zachodzących w atmosferze reakcji chemicznych z udziałem gazów będących prekursorami (przede wszystkim dwutlenku siarki, tlenków azotu i amoniaku, oraz lotnych związków organicznych).

Oba źródła powstawania są więc związane z działalnością rolniczą, zwłaszcza drugie – w postaci prekursora, którym jest amoniak. 95% emisji tego związku chemicznego do powietrza powodowane jest bowiem przez rolnictwo (hodowlę zwierząt, stosowanie nawozów), choć również przez wzrost temperatury na Ziemi⁸. Istotną okolicznością jest też fakt, iż w odniesieniu do tego związku odnotowano najmniejszą redukcję emisji spośród zanieczyszczeń objętych dyrektywą 2001/81/WE⁹ (W Unii Europejskiej w latach 1990-2010 emisje dwutlenku siarki zostały zmniejszone o 82%, emisje tlenków azotu – o 47%, emisje niemetanowych lotnych związków organicznych – o 56%, a emisje amoniaku – o 28%)¹⁰.

Kolejnym niebezpiecznym zanieczyszczeniem pochodzenia rolniczego jest ozon, silnie toksyczny i agresywny dla zdrowia ludzkiego oraz przyrody. Jest on wynikiem reakcji chemicznych, których jednym z prekursorów jest metan. W skali globu około połowy emisji metanu pochodzenia antropogenicznego jest zaś emitowane w związku z działalnością rolniczą¹¹.

6 P. Korzeniowski, Model prawny ochrony powietrza w ustawie – Prawo ochrony środowiska, „Prawo i Środowisko” 2014, nr 1(77), s. 101.

7 J. Lelieveld i in., *op. cit.*, s. 367.

8 J.X. Warner i in., Increased atmospheric ammonia over the world's major agricultural areas detected from space, „Geophysical Research Letters” 2017, nr 44, s. 2875-2884.

9 Dyrektywa 2001/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczenia powietrza (Dz.Urz. WE L 309 z 27.11.2001 r., s. 22).

10 Motyw 1 preambuły dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 z 14 grudnia 2016 r. w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy 2003/35/WE oraz uchylenia dyrektywy 2001/81/WE.

11 I. Karakurt, G. Aydin, K. Aydinler, Sources and mitigation of methane emissions by sectors: A critical review, „Renewable energy” 2012, nr 39, s. 40.

Już same przytoczone powyżej fakty skłaniają do podjęcia problematyki prawnej ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami w aspekcie agrarnym. Rodzi się bowiem pytanie, czy model prawnej ochrony powietrza uwzględnia znaczenie sektora rolniczego (jego wpływu na jakość powietrza), a jednocześnie na ile regulacja prawna dotycząca tego zagadnienia jest zdeterminowana swoistością działalności rolniczej. Próba odpowiedzi na te pytania stanowi cel niniejszego artykułu. Ze względu na rozległość tego zagadnienia, niemożliwe jest wyczerpujące omówienie go w ramach artykułu, stąd rozważania skupione będą na ocenie ostatnich rezultatów aktywności prawodawczej Unii Europejskiej w tym obszarze – zwłaszcza dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy 2003/35/WE oraz uchylecia dyrektywy 2001/81/WE¹².

Dla ukazania kontekstu wpływu swoistości działalności rolniczej na kształt regulacji dotyczącej ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami, celowym jest sięgnięcie do ustaleń teoretycznych co do swoistości rozwiązań prawnorolnych. Zagadnienie będące przedmiotem niniejszego opracowania stanowi bowiem egzemplifikację potwierdzającą poczynione w doktrynie ustalenia, co do czynników swoistości rozwiązań prawnorolnych oraz tendencji (sprzeczności) rozwojowych prawa rolnego. Ta problematyka należy także do rozległych, dlatego konieczne jest ograniczenie do zarysowania podstawowych tez w tym aspekcie.

2. Podstawowymi dwoma kierunkami prawnej ochrony powietrza są: ochrona imisyjna (stanowienie generalnych standardów jakości powietrza oraz opracowywanie planów sanacyjnych) oraz ochrona emisyjna (przed zanieczyszczeniami – przez przeciwdziałanie i kontrolę emisji)¹³. Tego drugiego, zgodnie z tytułem, dotyczy niniejszy artykuł. W zakresie ochrony emisyjnej można wyróżnić następujące grupy przepisów: ustanawiające krajowe wartości graniczne łącznej emisji, wymagania dotyczące zasad emisji ze wskazanych instalacji przemysłowych, zasady emisji przez określony rodzaj instalacji oraz ustanawiające ograniczenie użytkowania określonych szkodliwych substancji (np. halony, freony).

Jak wskazano powyżej, w odróżnieniu od innych sektorów gospodarki, poziom zanieczyszczeń powietrza pochodzenia rolniczego nie obniżył się w ostatnich dekadach, co więcej – prognozy wskazują, że sytuacja w tym względzie nie zmieni się, a nawet wielkość emisji może wzrosnąć¹⁴. Tymczasem koszt realizacji obecnie obo-

12 Dz.Urz. UE L 344 z 17.12.2016 r., s. 1-31 (dalej powoływana jako dyrektywa NEC).

13 J. Boć, J. Rotko, Organizacja i instrumenty prawnej ochrony powietrza, (w:) J. Boć, K. Nowacki (red), Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi w Polsce i w Niemczech, Wrocław 2006, s. 71-72.

14 Policy Scenarios for the Revision of the Thematic Strategy on Air Pollution, TSAP report # 10 Version 1.0, International Institute for Applied Systems Analysis IIASA, March 2013, http://www.iiasa.ac.at/web/home/research/researchPrograms/air/policy/TSAP_10-v1-2.pdf (dostęp: 10.09.2017), s. 19.

wiązującego prawodawstwa w zakresie ochrony powietrza ponoszony jest niemal całkowicie przez przemysł, transport oraz sektor bytowo-komunalny (mieszkalnictwo). Udział rolnictwa szacuje się na 2% całkowitych kosztów¹⁵. Sytuacja ta wynika przede wszystkim z fragmentaryczności (a w praktyce właściwie braku) regulacji w zakresie ochrony powietrza dotyczącej tego sektora gospodarki.

Unijne prawo emisyjne (implementowane w krajach członkowskich) w zakresie emisji przemysłowych (dyrektywa IED¹⁶ i ustanowiony nią tzw. system BAT) nie obejmuje ferm bydła, które są największym emitentem amoniaku i co za tym idzie pyłu zawieszonego w sektorze rolniczym. W odniesieniu do zwierząt gospodarskich, pozwolenie zintegrowane wymagane jest jedynie dla instalacji wskazanych w pkt 6.8 załącznika do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2002 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości¹⁷: do chowu lub hodowli drobiu i świń o określonej tam ilości stanowisk. A nawet jeśli chodzi o standardy przyjęte w 2016 r. w postaci BREF (dokumentów referencyjnych BAT) dla hodowli drobiu i świń, to są one stosunkowo mało restrykcyjne w porównaniu do tego, co można by osiągnąć za pomocą najlepszych dostępnych technik¹⁸.

Bez wątpienia ważnym aktem dotyczącym gospodarki azotem w rolnictwie jest tzw. dyrektywa azotanowa¹⁹ oraz implementujące ją prawodawstwo krajowe. Jednak dotyczy ona działań zapobiegających przenikaniu związków azotowych do wód otwartych i gruntowych, a zatem nie jest ukierunkowana na zanieczyszczenia powietrza. Z kolei grupa regulacji dotycząca standardów jakości produktów (pod względem zawartości określonych substancji w paliwach oraz emisji substancji zanieczyszczających z silników spalinowych) odnosi się do działalności rolniczej w sposób fragmentaryczny²⁰.

Wspomniana na wstępie dyrektywa NEC stanowi główny akt prawny w grupie przepisów ustanawiających krajowe wartości graniczne łącznej emisji. Zasadniczym jej celem, określonym w art. 1 jest umożliwienie zbliżenia się do osiągnięcia poziomów jakości powietrza, które nie wywołują znacznych negatywnych skutków

15 <http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/review/Facts%20and%20figures%20agriculture%20under%20the%20NEC.pdf> (dostęp: 10.09.2017).

16 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola), Dz.Urz. UE L 334 z 17.12.2010 r., s. 17.

17 Dz.U. z 2002 r. Nr 122, poz. 1055.

18 L. Duprez i in., *Clearing the air. Critical guide to the new national mission ceiling directive*, European Environmental Bureau (EEB) 2017, <https://eeb.org/publications/62/air-quality/1078/clearing-the-air-a-critical-guide-to-the-new-nec-directive.pdf> (dostęp: 10.09.2017), s. 28.

19 Dyrektywa Rady 91/676/EWG z 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz.Urz. WE. L 375 z 31.12.1991 r., s. 1).

20 W tej grupie można np. wskazać ostatnio przyjęte rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/1628 z 14 września 2016 r. w sprawie wymogów dotyczących wartości granicznych emisji zanieczyszczeń gazowych i pyłowych oraz homologacji typu w odniesieniu do silników spalinowych wewnętrznego spalania przeznaczonych do maszyn mobilnych nieporuszających się po drogach, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1024/2012 i (UE) nr 167/2013 oraz zmieniające i uchylające dyrektywę 97/68/WE (Dz.Urz. UE. L 252 z 16.09.2016 r., s. 53).

i zagrożeń dla zdrowia ludzkiego i środowiska. Dla realizacji tego dążenia dyrektywa ustanawia zobowiązania państw członkowskich w zakresie redukcji emisji antropogenicznych zanieczyszczeń do atmosfery: dwutlenku siarki (SO₂), tlenków azotu (NO_x), niemietanowych lotnych związków organicznych (NMLZO), amoniaku (NH₃) i pyłu drobnego (PM_{2,5}), a także zawiera wymóg sporządzenia, przyjmowania i wdrażania krajowych programów ograniczania zanieczyszczenia powietrza oraz monitorowania emisji tych zanieczyszczeń i ich skutków, jak również przekazywania na ten temat informacji.

Jednym z głównych celów pierwotnego projektu owej nowej dyrektywy NEC było właśnie podjęcie problemu zanieczyszczeń z rolnictwa w postaci amoniaku i metanu. Proponowano obniżenie emisji tych związków odpowiednio o 29% i 33% do roku 2030. W przyjętej ostatecznie wersji, w wyniku aktywnego działania lobby rolniczego, z dyrektywy wykluczono jednak metan oraz zmniejszono limity dotyczące amoniaku. Na państwach członkowskich nie ciąży zatem żaden obowiązek w zakresie redukcji metanu, konieczne natomiast będą pewne działania w zakresie ograniczania emisji amoniaku. Załącznik III dotyczący treści krajowych programów ograniczania zanieczyszczenia powietrza, o których mowa w art. 6 dyrektywy NEC, w części drugiej wskazuje właśnie środki redukcji emisji w celu ograniczania emisji amoniaku i pyłu drobnego oraz sadzy. Większość tych środków ma jednak charakter fakultatywny (poza ustanowieniem krajowego kodeksu doradczego dobrej praktyki rolniczej dotyczącego ograniczania emisji amoniaku oraz zakazu stosowania nawozów amonowo-węglanowych).

W tym kontekście należy zaznaczyć, że możliwość zastosowania środków redukcji zanieczyszczenia (amoniaku) jest mocno zależna od warunków lokalnych – swoistości rolnictwa w danym kraju (struktury gospodarstw rolnych i stosowanych praktyk rolniczych). Nie wszystkie środki redukcji mogą być bowiem zastosowane w małych gospodarstwach²¹. Co istotne, szacuje się, że w UE 80% rolniczej emisji amoniaku pochodzi z 5% gospodarstw – stanowiących w istocie przedsiębiorstwa rolne²². Ponadto ze względu na nieorganizowany charakter emisji amoniaku ze źródeł rolniczych, ograniczenie, a nawet jej kontrola jest utrudniona. Potwierdza to złożoność problematyki ochrony powietrza i stanowiące tego konsekwencję trudności w formułowaniu skutecznego systemu regulacji prawnej w tym zakresie²³.

Z kolei, jeśli chodzi o metan, to w unijnym prawodawstwie nie istnieje regulacja, która dotyczyłaby bezpośrednio zanieczyszczenia tego rodzaju oraz jego roli

21 O. Oenema i in., Emissions from agriculture and their control potentials TSAP Report #3 Version 2.1 IIASA 2012, http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/TSAP-AGRI-20121129_v21.pdf (dostęp: 10.09.2017), s. 34.

22 Na temat pojęcia przedsiębiorstwa rolnego jako rodzaju gospodarstwa rolnego zob. np. J. Bieluk, O potrzebie wprowadzenia do prawa polskiego pojęcia przedsiębiorstwa rolnego, „Studia Iuridica Agraria” 2013, T. XI, s. 131-145; B. Jeżyńska, Przedsiębiorca rolny we współczesnym ustroju rolnym, (w:) P. Litwiniuk (red.), Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne, Warszawa 2016, s. 205-215.

23 G. Dobrowolski, Ochrona powietrza. Zagadnienia administracyjnoprawne, Kraków 2000, s. 280.

w tworzeniu ozonu troposferycznego²⁴. Metan jest co prawda jednym z sześciu gazów cieplarnianych objętych protokołem z Kioto, lecz państwa członkowskie zobowiązane są do osiągnięcia całkowitego (*overall*) celu redukcji i mogą decydować, który z gazów zredukować²⁵.

Warto także wspomnieć o wpływie innych regulacji, których oddziaływanie na ochronę powietrza przed zanieczyszczeniami pochodzącymi z rolnictwa ma charakter pośredni. Przykładowo można tu wskazać instrumenty w obszarze Wspólnej Polityki Rolnej (zwłaszcza w zakresie II filaru), również nietechniczne. Mogą one doprowadzić do redukcji emisji amoniaku ze względu na wpływ na zmniejszenie ilości zwierząt gospodarskich czy strukturalne zmiany w wielkości gospodarstw rolnych²⁶. Wspomnienia wymaga też potencjalny, pośredni wpływ regulacji prawnej w zakresie ochrony klimatu czy rozwoju odnawialnych źródeł energii na redukcję zanieczyszczeń powietrza z sektora rolniczego.

3. Przedstawione rozważania prowadzą do wniosków w dwóch aspektach: oceny regulacji w zakresie ochrony powietrza w kontekście rolnictwa oraz teoretycznoprawnym dotyczącym znaczenia czynników rozwoju prawa rolnego i wpływu na specyfikę rozwiązań prawnorolnych.

Rola sektora rolniczego w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami jest znacząca. Oznacza to z jednej strony duży udział w powstawaniu szkodliwych emisji, z drugiej istotny potencjał w zakresie wdrożenia środków dla poprawy sytuacji w tym obszarze. Tymczasem, regulacja dotycząca prawnej ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami pochodzenia rolniczego jest fragmentaryczna i rozproszona. Nie odzwierciedla też stopnia wpływu tego sektora na jakość powietrza.

Oceniając w tym aspekcie nową dyrektywę NEC można wskazać, że niestety raczej nie będzie ona w stanie skompensować braku regulacji unijnej zorientowanej na ochronę powietrza przed zanieczyszczeniami pochodzenia rolniczego. Wynika to ze znaczącego obniżenia wymogów w stosunku do pierwotnych założeń, całkowitego wyłączenia metanu spod regulacji, gruntownego obniżenia wymagań w zakresie redukcji amoniaku oraz wprowadzenia odstępstw w ramach tzw. elastycznego podejścia (art. 5 dyrektywy).

Należy przy tym nadmienić, iż na taki kształt przyjętych ostatecznie rozwiązań prawnych, istotnie wpłynął aktywny lobbing rolniczy (determinujący też stanowisko polskich władz w procesie prawodawczym dotyczącym tego aktu). W tym kontekście warto wspomnieć, że Polska 10 marca 2017 r. wystąpiła do Trybunału Sprawiedliwości przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE, zaskarżając nową

24 L. Duprez i in., *Clearing...*, *op. cit.*, s. 18.

25 Tamże.

26 O. Oenema i in., *Emissions...*, *op. cit.*, s. 35.

dyrektywę NEC²⁷. W informacji prezentowanej na stronie Ministerstwa Środowiska, jako argument popierający skargę wskazano m.in. tezę, iż redukcja emisji amoniaku założona w dyrektywie, w swojej istocie sprowadzi się do nałożenia kolejnych obciążeń na polskie drobne rolnictwo, czemu resort jest przeciwny²⁸. Zważywszy na fakultatywny charakter środków określonych w załączniku III dyrektywy oraz znaczne redukcje przyjętych ostatecznie wymagań, argument ten zdaje się nie trafny.

Jak wskazano we wstępie, problematyka prawnej ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami pochodzenia rolniczego skłania też do refleksji teoretycznej, co do wpływu czynników rozwoju prawa rolnego na swoistość prawa rolnego. Ostatnie zmiany legislacyjne (zwłaszcza przedstawiona dyrektywa NEC) są zaś dobrym przykładem obrazującym sprzeczności rozwojowe prawa rolnego, a także skomplikowany charakter jego relacji z prawem ochrony środowiska.

Teza o istotnym wpływie swoistości działalności rolniczej na prawo rolne została już dawno sformułowana w doktrynie²⁹, następnie w pełni rozwinięta przez R. Budzinowskiego w formie szczegółowej klasyfikacji czynników rozwoju prawa rolnego (przyrodniczo-techniczny, polityczny, ustrojowy, międzynarodowy, historyczny oraz nauki o prawie rolnym i rolnictwie)³⁰.

Właściwości rolnictwa jako działu produkcji materialnej uwzględniane w polityce rolnej i przez to wpływające na kształtowanie się regulacji prawnych (ich swoistość) ujmowane są w tej teorii jako przyrodniczo-techniczny czynnik rozwoju prawa rolnego. Owe szczególne cechy dotyczą zaś następujących kwestii: natury (właściwości) dóbr zaangażowanych do produkcji rolnej, odrębności procesu wytwarzania, swoistości formy prowadzenia działalności rolniczej i charakterystyki podmiotu prowadzącego tę działalność, cech produktów rolnych będących wynikiem tej działalności, właściwości rynku tych produktów oraz powiązania rolnictwa z innymi dziedzinami gospodarki³¹.

Niewątpliwie problematyka prawnej ochrony powietrza uwypukla znaczenie czynnika przyrodniczo-technicznego, a zwłaszcza charakterystyki dóbr zaangażowanych w produkcji rolnej i stanowiących jej pochodną właściwość procesu wytwarzania. Istotna w kontekście zanieczyszczeń powietrza jest szczególnie swoistość biologicznego charakteru biorących udział w gospodarce rolnej organizmów żywych (szczególnie zwierząt). Także okoliczność, iż produkcja rolnicza przebiega w środowisku naturalnym, w oparciu o jego komponenty, determinuje jej wpływ na eko-

27 Sprawa C-128/17 (w toku).

28 <https://www.mos.gov.pl/aktualnosci/szczegoly/news/skarga-polski-ws-dyrektywy-nec/> (dostęp: 1.09.2017).

29 Zob. np. A. Stelmachowski, (w:) A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne*, Warszawa 1987, s. 22-24.

30 R. Budzinowski, *Czynniki rozwoju prawa rolnego*, (w:) S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998, s. 29-40; Idem, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 42-53.

31 R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, *op. cit.*, s. 42-53.

systemy. Rolnictwo stanowić może bowiem, jak w przypadku powietrza, zagrożenie środowiskowe (choć może być też instrumentem jego ochrony)³².

Problematyka zanieczyszczeń powietrza pochodzenia rolniczego ukazuje także szeroki zakres i wieloaspektowość czynnika przyrodniczo-technicznego. Choć ma on charakter z natury lokalny, to w pewnych aspektach rolnictwo oddziałuje również w wymiarze ponadlokalnym (a nawet globalnym). Czytelne jest to właśnie w kontekście środowiskowym, zwłaszcza w odniesieniu do komponentów „bez granic” (powietrza, czy powiązanego z nim klimatu, lecz również wód, czy różnorodności biologicznej). Widoczne jest też duże znaczenie czynnika międzynarodowego (zwłaszcza ponadnarodowego) rozwoju prawa rolnego³³ oraz powiązanie z tendencjami rozwojowymi tej gałęzi prawa – jej ekspansją i zjawiskiem ekologizacji³⁴. Ta ostatnia jest jednak nierównomierna, a jej stopień różny w poszczególnych obszarach prawa agrarnego. W przypadku ochrony powietrza ten stopień jest raczej niski, na co wpływ mają nie tylko obiektywne aspekty wynikające z czynnika przyrodniczo-technicznego, lecz przede wszystkim czynnik polityczny. Właśnie działanie tego czynnika rozwoju prawa rolnego uwypukla problematyka ochrony powietrza.

Koncentrując się na interwencji państwa w rolnictwie, dającej wyraz specjalnemu traktowaniu rolnictwa i jego legitymizacji opartej na funkcjach pełnionych przez rolnictwo (obok tradycyjnej wyżywieniowej, także istotnej w tym kontekście ekologicznej)³⁵, rodzi się jednak pytanie o spójność tej koncepcji wobec widocznej w przypadku ochrony powietrza negatywnej roli rolnictwa w aspekcie środowiskowym i niewystarczającej reakcji w tym względzie. Należy przy tym pamiętać, że ewolucja wspólnej polityki rolnej doprowadziła do zmiany podejścia do problematyki rolno-środowiskowej. Obecnie przestrzeganie wymogów środowiskowych jest nie tylko przesłanką wsparcia, lecz sankcjonowanym obowiązkiem³⁶. Jedną z podstaw prawa ochrony środowiska jest zaś zasada „zanieczyszczający płaci”³⁷.

Pozostaje mieć nadzieję, że obecny kształt regulacji w tym zakresie, pozostawiający – jak wykazano – niedosyt w zakresie skuteczności realizacji funkcji ochronnych, ma charakter przejściowy i wynika z etapu rozwoju (*in statu nascendi*) regulacji prawnej ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami (w tym również przed zanieczyszczeniami pochodzenia rolniczego).

32 Tamże, s. 47.

33 R. Budzinowski, Międzynarodowy czynnik rozwoju prawa rolnego, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 27-44.

34 R. Budzinowski, Przyszłość prawa rolnego, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 24 i n.

35 R. Budzinowski, Sprzeczności rozwojowe prawa rolnego, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 18.

36 A. Niewiadomski, Kwestia prośrodowiskowa w prawie rolnym – między prawem a ekonomią, (w:) P. Litwiniuk (red.), Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne, Warszawa 2016, s. 428 i n.

37 Na temat zasady, zanieczyszczający płaci, w kontekście rolnictwa zob. np. M.R. Grossman, Agriculture and the Polluter Pays Principle: An Introduction, „Oklahoma Law Review” 2006 (59), nr 1, s. 1-52; B. Kuraś, Zasada „zanieczyszczający płaci” a odpowiedzialność za zanieczyszczenie gleby spowodowane działalnością rolniczą (zagadnienia wybrane), „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 215-238.

LEGAL PREVENTION OF AIR POLLUTION CONNECTED WITH
AGRICULTURAL ACTIVITY

Keywords: Legal protection of air, NEC Directive, air pollution of agricultural origin, specificity of agricultural activity

Air is a vital component of the environment and its nature determines the priority of protection, but air pollution is still the most serious environmental threat to human life and health. The aim of the article is to determine whether the air protection law takes account of the importance of the agricultural sector (its impact on air quality), and to what extent the legal provisions on this issue are determined by the specificity of agricultural activity. The article focuses on the recent results of European Union legislative activity in this area – in particular the Directive 2016/2284 of 14 December 2016 on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants (NEC directive). To illustrate how agricultural activities' specificity impacts air policy on prevention of air pollution, the theoretical assumptions on the specificity of agricultural law are included. The author points out that both EU and national laws on air protection against agricultural pollution is fragmentary. It is also not adequate for the impact of this sector on air quality. New NEC directive's evaluation shows that it will not be able to compensate for the lack of consistent legislation on air protection against agricultural pollution. This is due to the significant reduction of requirements in relation to the original assumptions, the total exclusion of requirements for methane, the substantial reduction in ammonia's requirements and the introduction of derogations under the "flexible approach".

Bibliografia:

- Bieluk J., O potrzebie wprowadzenia do prawa polskiego pojęcia przedsiębiorstwa rolnego, „Studia Iuridica Agraria” 2013, T. XI.
- Boć J., Rotko J., Organizacja i instrumenty prawnej ochrony powietrza, (w:) J. Boć, K. Nowacki (red.), Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi w Polsce i w Niemczech, Wrocław 2006.
- Budzinowski R., Czynniki rozwoju prawa rolnego, (w:) Prutis S. (red.), Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej, Białystok 1998.
- Budzinowski R., Międzynarodowy czynnik rozwoju prawa rolnego, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.
- Budzinowski R., Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych, Poznań 2008.
- Budzinowski R., Przyszłość prawa rolnego, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1.
- Budzinowski R., Sprzeczności rozwojowe prawa rolnego, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.

- Ciechanowicz-McLean J., Prawo ochrony klimatu, Warszawa 2016.
- Dobrowolski G., Ochrona powietrza. Zagadnienia administracyjnoprawne, Kraków 2000.
- Górski M., Prawo ochrony środowiska, Warszawa 2014.
- Grossman M.R., Agriculture and the Polluter Pays Principle: An Introduction, „Oklahoma Law Review 2006 (59), nr 1.
- Jeżyńska B., Przedsiębiorca rolny we współczesnym ustroju rolnym, (w:) Litwiniuk P. (red.), Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne, Warszawa 2016.
- Karakurt I., Aydin G., Aydiner K., Sources and mitigation of methane emissions by sectors: A critical review, „Renewable energy” 2012, nr 39.
- Korzeniowski P., Model prawny ochrony powietrza w ustawie – Prawo ochrony środowiska, „Prawo i Środowisko” 2014, nr 1(77).
- Kuraś B., Zasada „zanieczyszczający płaci” a odpowiedzialność za zanieczyszczenie gleby spowodowane działalnością rolniczą (zagadnienia wybrane), „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1.
- Lelieveld J. i in., The contribution of outdoor air pollution sources to premature mortality on a global scale, „Nature” 2015, nr 525.
- Niewiadomski A., Kwestia prośrodowiskowa w prawie rolnym – między prawem a ekonomią, (w:) Litwiniuk P. (red.), Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne, Warszawa 2016.
- Stelmachowski A., Zdziennicki B., Prawo rolne, Warszawa 1987.
- Warner J.X. i in., Increased atmospheric ammonia over the world’s major agricultural areas detected from space, „Geophysical Research Letters” 2017, nr 44.