

Małgorzata Sulmicka

Priorytety strategii trwałego i zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej

Świadomość ograniczoności zasobów naturalnych i zagrożeń związanych z antropogenicznymi skutkami eksploatacji środowiska naturalnego pojawiały się w literaturze ekonomicznej od czasów Malthusa. Jednak relatywnie nieduża skala działalności ludzkiej w relacji do całości ziemskich zasobów powodowała, że w doktrynach ekonomicznych do niedawna środowisko naturalne traktowane było jako tzw. dobro wolne. Dopiero gwałtowne przyspieszenie tempa zużywania zasobów i związanej z tym degradacji środowiska naturalnego w XXw. spowodowały, iż zaczęto dostrzegać, że kurczenie się zasobów naturalnych - zarówno bezwzględne, jak i w stosunku do rosnących potrzeb - wymaga zmiany sposobu ich wykorzystywania,²⁴⁷ zwłaszcza wobec rysujących się barier dotyczących zasobów niezbędnych dla podtrzymywania podstawowych funkcji życiowych, a więc w ogóle do przeżycia, takich jak woda, gleba czy surowce energetyczne.

Koncepcja trwałego i zrównoważonego rozwoju (*sustainable development* - SD) stanowi próbę odpowiedzi na wyzwania wynikające z uświadomienia ograniczonych możliwości zaspokajania potrzeb rosnącej liczby ludności Ziemi z powodu szkód wyrządzanych w globalnym ekosystemie. Począwszy od II połowy XX wieku idea trwałego i zrównoważonego rozwoju stała się podstawą nowego paradygmatu rozwojowego. Najogólniej rzecz biorąc, jest nim dążenie do stworzenia takiego modelu

²⁴⁷ Przejawy środowiskowo warunkowanego braku trwałości rozwoju występują w historii ludzkości od jej zarania. Reakcją ludów nomadycznych na wyczerpywanie się lokalnych zasobów była migracja. Później, w przypadku cywilizacji osiadłych zdarzały się ich upadki (Sumerowie, Majowie, Wyspy Wielkanocne). Jednak dopiero w XX w. problem ten nabral charakteru globalnego. W drugiej połowie XX w. ludność świata podwoiła się, produkcja żywności potroiła, zużycie energii wzrosło czterokrotnie, zaś rozmiary działalności gospodarczej (produkt światowy) zwiększyły się w tym czasie pięciokrotnie. Szacuje się, że na przestrzeni ostatniego półwiecza zużyto ok. 50% nieodnawialnych zasobów naturalnych Ziemi. Zarazem, jak napisał „The Economist” „Ekonomia tradycyjna, bazująca na *Bogactwie narodów* Adama Smitha, nie jest dobra w ocenianiu natury i nie zawiera zachęt potrzebnych dla zachowania środowiska naturalnego. Niewidzialnej ręce rynku potrzeby jest „zielony palec” .” „The Economist”, August, 2nd – 8th 2003.

społeczno-gospodarczego, który zapewni postęp oraz powszechną możliwość lepszego życia bez nadmiernego niszczenia środowiska naturalnego. Innymi słowy, SD to rozwój ekonomiczny oparty na wzorcach konsumpcji i produkcji, które nie prowadzą do nadmiernej eksploatacji zasobów naturalnych i chronią środowisko naturalne, a zarazem – rozwój zapewniający sprawiedliwy podział dobrobytu i zmniejszający ubóstwo.

Idea trwałego i zrównoważonego rozwoju – mimo związanych z nią kontrowersji - okazała się politycznym sukcesem i została wprowadzona do głównego nurtu dyskusji i badań zarówno w krajach rozwiniętych jak i rozwijających się. Istotne jest w tym przypadku to, iż w przeciwieństwie do poprzedzających ją koncepcji racjonalizacji dominującego wzorca rozwojowego²⁴⁸ podjęto konkretne działania na rzecz jej realizacji. Jednak podobnie jak inne ogólnie słuszne idee (takie jak np. sprawiedliwość, wolność, równość czy demokracja) – idea SD okazuje się daleka od jednoznaczności kiedy przechodzi się do jej operacjonalizacji. Celem niniejszego opracowania jest przegląd priorytetów Strategii Trwałego i Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej (*European Union Sustainable Development Strategy - EU SDS*) oraz wskazanie niektórych związanych z nimi dylematów.

1. Sustainable development - rozwój trwały czy zrównoważony?

Ponieważ w języku polskim brak jest słowa oddającego pełny zakres znaczeniowy angielskiego przymiotnika *sustainable*,²⁴⁹ zwrot *sustainable development* (SD) bywa często niezrozumiały, zaś w kręgach naukowych od lat toczy się dyskusja dotycząca poprawności jego tłumaczenia. Najczęstsze tłumaczenia to: trwały rozwój, zrównoważony rozwój, rozwój trwały i zrównoważony, ekorozwój, ale też - rozwój samopodtrzymujący się, rozwój samorozwój, rozwój permanentny, rozwój długotrwały, rozwój harmonijny. Ciągłe są zwolennicy i przeciwnicy poszczególnych określeń, przy czym widoczna jest tu ewolucja poglądów.

²⁴⁸ Rosnąca świadomość negatywnych konsekwencji kontynuacji wzorca rozwojowego społeczeństw konsumpcyjno-przemysłowych stała się impulsem do poszukiwania sposobu jego racjonalizacji. W efekcie pojawiły się idee takie jak koncepcja wzrostu zerowego, wzrostu organicznego czy koncepcja transferu wzrostu. Jak pisze J. Stacewicz, „wprawdzie żadna z nich nie została zrealizowana, jednak efektem tych poszukiwań była stopniowa zmiana świadomości społecznej”, „czego najbardziej widocznym przejawem stała się swoista ekologizacja myślenia i nadawanie coraz większej rangi przyrodniczemu wymiarowi działalności gospodarczej”. J. Stacewicz, *Megatrendy a strategia i polityka rozwoju*, Komitet Prognoz „Polska XXI wieku” przy Prezydium PAN, Warszawa 1996, s. 35- 36.

²⁴⁹ *Sustainable* jest przymiotnikiem czasownikowym od czasownika *to sustain* – trwać, podtrzymywać.

Początkowo SD tłumaczono głównie jako ekorozwój. Z czasem jednak uznano, że taki przekład sugeruje zawężenie tej koncepcji do kwestii ochrony środowiska.²⁵⁰ Obecnie używa się najczęściej zwrotów „rozwój zrównoważony” (np. w konstytucji RP mowa jest o rozwoju zrównoważonym), „rozwój trwały” (takiego określenia użyto w oficjalnym tłumaczeniu UE SDS z 2006r.) lub „trwały i zrównoważony” (określenie użyte np. w tytule pierwszej polskiej strategii SD). Zwolennicy tłumaczenia „trwały rozwój” argumentują, że w języku angielskim „zrównoważony” to „*balanced*” oraz że rozwój zrównoważony w ekonomii dotyczy równowagi makroekonomicznej. Jednak w przypadku SD chodzi **nie tylko** o trwałość, ale właśnie także o rozwój zrównoważony w znaczeniu harmonijny, tj. o niepreferowanie żadnego z trzech podstawowych wymiarów rozwoju (określanych też jako podstawowe łądy): ekonomicznego, społecznego i środowiskowego kosztem dwóch pozostałych.²⁵¹ Natomiast równowaga makroekonomiczna jest elementem koncepcji SD - pożądaną równowagą w obrębie ładu ekonomicznego. Wydaje się, że istotę idei *sustainable development* najlepiej oddaje określenie „trwały i zrównoważony rozwój”. Tym niemniej słuszny wydaje się też pogląd, że „w zasadzie wszystkie te terminy określają tę samą ideę i mogą być stosowane zamiennie”²⁵². Często konkretny kontekst czyni bardziej adekwatne któreś z powyższych określeń i takim kryterium kierowałam się w niniejszym opracowaniu.

²⁵⁰ Np. K. Prandecki pisze, że choć w pierwszej połowie lat 1990. ekorozwój był używany jako polskie tłumaczenie terminu *sustainable development*, obecnie pojęcie to nie jest już utożsamiane z rozwojem zrównoważonym, a jego definicja jest zbliżona raczej do angielskiego pojęcia *ecodevelopment*. „Przyczyna błędnego rozumienia pojęcia wynika z dużej wagi jaką przywiązuje się do problemów ekologicznych w omawianej koncepcji. Jednakże należy podkreślić, że jej podstawowym obszarem zainteresowania jest kwestia rozwoju ludzkiego w bliskiej i dalekiej przyszłości.” K. Prandecki, *Teoretyczne aspekty zrównoważonego rozwoju*, Akademia Finansów, maszynopis, s.1,2 Choć można też przyjąć, że właśnie duża waga, jaką przywiązuje się do kwestii ekologicznych w koncepcji SD uzasadniała takie właśnie tłumaczenie (czy też wybór polskiego odpowiednika). W Polsce "zrównoważony rozwój" nadal używany jest zamiennie ze słowem "ekorozwój" np. przez działaczy organizacji pozarządowych.

²⁵¹ Wynika to jednoznacznie z Agendy 21, kluczowego dokumentu implementacyjnego koncepcji SD, gdzie stwierdza się, iż krajowe strategie zrównoważonego rozwoju „*should built upon and harmonize the various sectoral economic, social and environmental policies and plans that are operating in the country*” (Agenda 21 Chapter 8,7) oraz że SD to „*coordinated, participatory, iterative and cyclical proces of thoughts and actions to achieve economic, environmental and social objectives in a balanced and integrated manner*” (UNDESA, 2001b, paragraph 3). Rozwój nadmiernie proekologiczny też może okazać się nietrwały.

²⁵² K. Prandecki, *ibidem*, s.2.

2. Geneza koncepcji

Za prekursora idei *sustainable development* uważany jest Hans von Carlovitz. Opracował on koncepcję eksploatacji lasów zapewniającą trwałą podaż drewna poprzez ponowne zalesianie i przestrzeganie zasady, że można wyciąć tylko tyle drzew, ile jest w stanie odrosnąć w tym czasie.²⁵³ Ponieważ niemieckie leśnictwo cieszyło się w XVIII w. międzynarodowym prestiżem, absolwenci niemieckich szkół upowszechnili ideę Carlowitza w wielu krajach. Na angielski przetłumaczono je jako *Sustained Yield Forestry*.

Termin *sustainability* pozostawał terminem technicznym z dziedziny leśnictwa aż do lat 1970., tj. kryzysu naftowego i opublikowania w 1970r. przez Klub Rzymski raportu-prognozy ostrzegawczej „Granice Wzrostu”²⁵⁴. Wniosek generalny raportu prowadził się do tego, że jeśli nie nastąpi zmiana dotychczasowych wzorców rozwoju, to koło roku 2020 nastąpi załamanie gospodarki światowej. Istnieje jednak - zdaniem autorów raportu - możliwość zmiany tego scenariusza i wejście na ścieżkę trwałego rozwoju (*sustainable development*), ale wymagałoby to ograniczenia wzrostu liczby ludności, zmniejszenia zużycia zasobów nieodnawialnych oraz racjonalnego zużywania surowców odnawialnych. Raport spotkał się z falą burzliwej krytyki i polemik dotyczących zarówno jego strony metodologicznej jak i prawdziwości postawionych w nim tez.²⁵⁵ Jednak w efekcie spopularyzowania kwestii ograniczeń środowiskowych wzrostu gospodarczego, stał się on inspiracją dla wielu ruchów ekologicznych i politycznych, zaś termin „*sustainable development*” zaczął być używany dla określenia nowej holistycznej koncepcji polityki rozwoju zakładającej konieczność dążenia do rozwiązywania problemów rozwoju z równoczesnym uwzględnieniem aspektów ekonomicznych, społecznych i ekologicznych.

Kluczową rolę w rozwoju i upowszechnieniu koncepcji *sustainable development* jako modelu próbującego rozwiązywać narastający problem sprzeczności między wymogami wzrostu gospodarczego oraz ochrony środowiska odegrał dorobek

²⁵³ Carlovitz, żyjący w Saksonii za czasów Augusta Mocnego inspektor kopalni, był świadkiem dramatycznie narastających trudności kwitającego wcześniej saksońskiego górnictwa wskutek gwałtownie nasilającego się braku drewna używanego w kopalniach i przy wytapianiu metali z rud, a w efekcie - jego gwałtownie rosnących cen. Wysokie ceny drewna stanowiły silny bodziec wycinania lasów, co pogłębiało deficyt. Zaczęto zamykać kopalnie, co z kolei powodowało masową nędzę pracujących tam wcześniej ludzi.

²⁵⁴ Donella H. Meadows, Dennis I. Meadows, Jorgen Randers, William W. Behrens III, *The Limits to Growth*. A Report to The Club of Rome 1972.

²⁵⁵ Por. J. Staciewicz, *Prognozowanie rozwoju społeczno-gospodarczego*, SGPIS, Warszawa 1986, s. 46-57.

Organizacji Narodów Zjednoczonych. Przyjęta w Sztokholmie w 1972 r. Deklaracja Konferencji NZ w sprawie Środowiska Człowieka wyznaczająca środowisku naturalnemu funkcję jednej z podstaw dalszego rozwoju cywilizacyjnego świata, formalnie wprowadziła kwestie środowiska naturalnego do obszaru polityki rozwoju. Prace nad rozwinięciem sztokholmskiej idei SD kontynuowała powołana pod egidą ONZ Światowa Komisja ds. Środowiska i Rozwoju (*World Commission on Environment and Development – WCED*). Efektem tych prac był ogłoszony w 1987 r. raport pt. „Nasza Wspólna Przyszłość”²⁵⁶, znany też jako „raport Brutland”.²⁵⁷ Raport przedstawiał założenia koncepcji trwałego i zrównoważonego rozwoju oraz jego podstawowe zasady. Zostały one przyjęte w czerwcu 1992 r. w Rio de Janeiro przez rządy państw uczestniczących w Szczycie Ziemi w tzw. Deklaracji z Rio oraz w Agendzie 21 - dokumencie programowym, przedstawiającym sposób opracowania i wdrażania programów zrównoważonego rozwoju w życie lokalne.²⁵⁸ W Polsce, będącej jednym z sygnatariuszy Deklaracji z Rio, zrównoważony rozwój uzyskał w 1997 r. rangę konstytucyjną.²⁵⁹

Potraktowanie dbałości o środowisko naturalne jako warunku dalszego rozwoju ludzkości oraz postulat, aby rządy przyjęły odpowiedzialność nie tylko za szkody wyrządzane w środowisku, ale przede wszystkim za polityki, które doprowadzają do tych szkód, stanowiło nowość w podejściu do rozwoju. Upowszechnienie koncepcji trwałego i zrównoważonego rozwoju wprowadziło do praktyki politycznej i gospodarczej pojęcie tzw. "przestrzeni ekologicznej". Określa się ją jako wydajność zasobów odnawialnych i nieodnawialnych oraz zdolność absorpcji środowiska w skali globu, kontynentów, państw i społeczności lokalnych.

Z raportu Brutland pochodzi najczęściej używana klasyczna definicja SD jako „rozwoju, który zaspokaja potrzeby obecnych pokoleń bez naruszenia możliwości

²⁵⁶ *Our Common Future, a report from the United Nations World Commission on Environment and Development*, 1987, Oxford: Oxford University Press.

²⁵⁷ Od nazwiska przewodniczącej pracom Komisji premier Norwegii pani Gro Harlem Brutland.

²⁵⁸ Kraje zgrupowane w OECD, a także niektóre kraje w okresie transformacji ustrojowej, zobowiązały się do przyjęcia po Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro doktryny zrównoważonego poprzez realizację ustalonych w tych dokumentach zasad i rekomendacji.

²⁵⁹ Art. 5 Konstytucji RP z 1997 r. stanowi, że "Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju". Tym samym stosowanie się do zasad zrównoważonego rozwoju postawiono na równi z obowiązkami w zakresie zapewniania bezpieczeństwa, wolności i praw wszystkich obywateli oraz zachowania integralności terytorialnej i niepodległości.

przyszłych pokoleń do zaspokajania ich potrzeb” (*“development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”*).²⁶⁰ Ten cytowany powszechnie fragment - uważany w krajach rozwiniętych za wyrażający kwintesencję idei SD - stanowi tylko część przedstawionej koncepcji. Integralnym jej elementem w intencji autorów raportu jest też dążenie do postępu społecznego poprzez zaspokojenie podstawowych potrzeb wszystkich ludzi (*Sustainable development requires meeting the basic needs of all and extending to all*). W intencji autorów raportu oznacza to przede wszystkim dążenie do eliminacji skrajnego ubóstwa na świecie, co z kolei uwarunkowane jest sprawiedliwą partycypacją krajów ubogich w dostępie do światowych zasobów. Różne rozłożenie akcentów dotyczących istoty SD oznacza różne zobowiązania i konsekwencje finansowe zarówno na poziomie krajów, jak i międzynarodowym. Generalnie kraje wysoko rozwinięte jako priorytet uznają kwestie środowiska naturalnego i oczekują włączenia się w jego ochronę przez kraje ubogie. Kraje ubogie – za ważniejsze uważają kwestie z obszarów rozwoju ekonomicznego i społecznego, takie jak niedyskryminujące warunki międzynarodowego handlu, redukcję zadłużenia, ubóstwa, dostępu do ochrony zdrowia i edukacji oraz oczekują zmiany postaw i wsparcia w tych obszarach ze strony krajów rozwiniętych.

3. Trwały i zrównoważony rozwój w polityce rozwoju Unii Europejskiej

Trwały i zrównoważony rozwój jest przedmiotem szczególnego zaangażowania Unii Europejskiej. Zgodnie z artykułem 2 Traktatu WE ma on stanowić podstawę wszystkich polityk i działań UE. Oparta na paradygmacie zrównoważonego rozwoju generalna filozofia wspólnej europejskiej polityki rozwoju zakłada, że stanowiący nadrzędny cel wzrost standardu życia społeczeństwa wymaga szybkiego wzrostu gospodarczego z zachowaniem wysokiego poziomu spójności społecznej i dbałości o ochronę środowiska.²⁶¹ Zrównoważony rozwój jest w UE ideą nadrzędną. Włączenie zrównoważonego rozwoju do wszystkich polityk europejskich służyć ma ich opracowywaniu w taki sposób, aby decyzje zapadające w każdym z trzech podstawowych obszarów – gospodarczym, społecznym i środowiskowym - nie

²⁶⁰ Autorzy raportu Brundtland jako jedni z pierwszych zwrócili uwagę na fakt, że „kiedy nasza planeta w pełni odczuje konsekwencje kwaśnych deszczów, globalnego ocieplenia, dziur ozonowych, pustynnienia czy utraty bioróżnorodności, większości dzisiejszych decydentów nie będzie już na tym świecie. Jednak większości dzisiejszych młodych wyborców przyjdzie żyć w takim właśnie środowisku”. Pochodząca z raportu definicja SD jest często nierozumiana bez powyższego kontekstu.

²⁶¹ Por. Presidency Conclusions, Lisbon European Council 23-24 March 2000, s.3.

wywierały negatywnego wpływu na pozostałe obszary i zapewniały synergię między nimi. Np. polityka sprzyjająca środowisku powinna mieć korzystny wpływ nie tylko bezpośrednio na lepszą jakość życia, ale też na innowacyjność i konkurencyjność (np. nowe źródła energii), które z kolei są siłą napędową wzrostu gospodarczego pełniącego istotną rolę w osiąganiu celów społecznych.

Zrównoważony rozwój jest szerokim i nieco abstrakcyjnym pojęciem. Jego delimitacji i wypełnianiu konkretnymi treściami i projektami służą odpowiednie strategie. Na szczycie Rady Europejskiej w 2001r. w Goeteborgu przyjęto pierwszą unijną strategię zrównoważonego rozwoju „Zrównoważona Europa dla lepszego świata: Strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej” wyznaczającą kierunki zrównoważonego rozwoju UE, będącą uzupełnieniem Strategii Lizbońskiej.²⁶² W 2002 r. po Szczycie Ziemi w Johannesburgu poświęconym zrównoważonemu rozwojowi (Rio+10), na szczycie Rady Europejskiej w Barcelonie, unijna SDS została uzupełniona o wymiar zewnętrzny²⁶³. Wymagał tego zarówno spowodowany globalizacją gospodarczą postępujący wzrost współzależności w skali świata, jak i charakter szeregu problemów składających się na zrównoważony rozwój wymagający szerokiego międzynarodowego współdziałania.

Po przeglądzie pierwszej SDS w 2005 r., gdzie stwierdzono dalsze występowanie szeregu niekorzystnych tendencji, w tym zwłaszcza zmian klimatycznych, kurczenie się zasobów naturalnych i utratę bioróżnorodności, zagrożeń dla zdrowia publicznego, rosnące problemy ubóstwa i wykluczenia społecznego, w czerwcu 2006 roku Rada Europejska przyjęła kolejną, bazującą na strategii z 2001 roku Odnowioną Strategię Trwałego Rozwoju, która obowiązuje w rozszerzonej UE.²⁶⁴

Za główne wyzwanie odnowionej SDS przyjęto stopniową zmianę obecnych niezrównoważonych wzorców produkcji i konsumpcji oraz niezintegrowanego prowadzenia unijnych polityk. Celem generalnym odnowionej SDS jest „identyfikacja i realizacja działań umożliwiających osiągnięcie ciągłej poprawy jakości życia obecnych i przyszłych pokoleń poprzez tworzenie trwale rozwijających się społeczności zdolnych do efektywnego zarządzania zasobami naturalnymi i ich wykorzystywania w

²⁶² Communication from the Commission. *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*, Gothenburg European Council, COM(2001) 264 final, 2001. Inicjatorem pierwszej unijnej SDS była sprawująca wówczas prezydencję Szwecja.

²⁶³ Przed Szczycem Ziemi w Johannesburgu Komisja przedstawiła komunikat dotyczący wkładu UE w zrównoważony rozwój na świecie, po czym elementy tego komunikatu zostały włączone do unijnej SDS.

²⁶⁴ *Przegląd strategii UE dotyczącej trwałego rozwoju (EU SDS). Odnowiona strategia*. Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 26 czerwca 2006 r.

celu wykorzystania potencjału gospodarki w obszarze ekologicznych i społecznych innowacji zapewniających dobrobyt materialny, ochronę środowiska i spójność społeczną.”²⁶⁵ Cele operacyjne i działania przewidziane w Odnowionej Strategii Trwałego Rozwoju UE z 2005 r. dotyczą siedmiu obszarów priorytetowych, za które uznano:

- zmiany klimatu i czystą energię (*climate change and clean energy*),
- zrównoważony transport (*sustainable transport*),
- produkcję i konsumpcję zgodną z zasadami zrównoważonego rozwoju (*sustainable production and consumption*),
- ochronę i zarządzanie zasobami naturalnymi (*conservation and management of natural resources*);
- zdrowie publiczne (*public health*);
- integrację społeczną, demografię i migracje (*social inclusion, demography and migration*);
- ubóstwo i wyzwania zrównoważonego rozwoju w skali globalnej (*global poverty and sustainable development challenges*).

Powyższe priorytety dotyczą wyzwań zidentyfikowanych dla obszaru Unii Europejskiej i świata na konkretnym etapie rozwoju. Priorytety wybrane w SDS dotyczą dziedzin charakteryzujących się szerokimi efektami zewnętrznymi, w których sam mechanizm rynkowy nie jest wystarczająco skutecznym narzędziem zapewniającym społecznie pożądany poziom podaży. Zgodnie z właściwym koncepcji SD podejściem systemowym, są to też priorytety, pomiędzy którymi występują silne interakcje, co z kolei wymaga kompleksowego ich rozpatrywania. Wyodrębnione priorytety dotyczą całej Unii Europejskiej, wyzwań o charakterze ponadgranicznym, więc ich rozwiązywanie w ramach SDS powinno kreować wartość dodaną na poziomie UE.

4. Obszary priorytetowe Strategii Trwałego Rozwoju Unii Europejskiej

4.1. Zmiany klimatu i czysta energia

Jednym z głównych celów Unii Europejskiej w działaniach na rzecz ochrony środowiska naturalnego jest ograniczenie tzw. efektu cieplarnianego (*greenhouse effect*), utożsamianego z emisją gazów będących skutkiem działalności człowieka.

²⁶⁵ Ibidem, s. 3.

Uznano, że emisja gazów cieplarnianych (w tym zwłaszcza dwutlenku węgla)²⁶⁶ nie tylko zanieczyszcza środowisko, ale i przyczynia się do zmian klimatycznych, zwłaszcza do globalnego ocieplenia. Skutki tego procesu mogą m.in. obejmować wzrost ryzyka występowania katastrof naturalnych (zwłaszcza susz, powodzi, tornad), zmiany stref występowania chorób (np. rozprzestrzenienie się malarii), niedoborów podaży wody, skutkować nasileniem migracji. Podnoszenie się poziomu morza spowodowane topnieniem pokrywy lodowej na biegunach zagraża terenom przybrzeżnym i małym wyspom. Zarówno w SDS z 2001 roku jak i w jej odnowionej wersji z 2006 roku, efekt cieplarniany umieszczony został na pierwszym miejscu listy zagrożeń dla zrównoważonego rozwoju. Cel nadrzędny tego priorytetu to **ograniczenie zmian klimatu i ich kosztów oraz negatywnych skutków dla społeczeństwa i środowiska**. (*to limit climate change and its costs and negative effects to society and the environment*). Dla sprostania temu zadaniu kluczowa jest odpowiednia polityka energetyczna.

W ramach zapobiegania zmianom klimatycznym Unia postawiła sobie za cel dążenie, aby średnia temperatura na powierzchni Ziemi nie wzrosła o więcej niż o 2°C w stosunku do poziomu z okresu przedindustrialnego. Dla jego wykonania w pierwszym etapie, tj. w latach 2008–2012, UE-15 i większość krajów UE-25 realizuje zobowiązania protokołu z Kioto dotyczące redukcji emisji gazów cieplarnianych o 8% w stosunku do poziomu z roku 1990.²⁶⁷ Oddzielenie (*decoupling*) aktywności ekonomicznej od produkcji gazów cieplarnianych – zwłaszcza dwutlenku węgla – wymaga zasadniczego zwrotu w stronę czystej energii i poprawy efektywności energetycznej. Potrzeba przyspieszenia procesów modernizacyjnych sektora energetycznego i przechodzenia na nowe źródła energii dyktowana jest też przyspieszeniem perspektywy wyczerpywania się złóż tradycyjnych surowców energetycznych na skutek dynamicznie rosnącego popytu dużych krajów rozwijających się, zwłaszcza Indii i Chin. Wiąże się z tym wzrost cen energii oraz rosnąca międzynarodowa niepewność w zakresie bezpieczeństwa energetycznego.

Cele ilościowe postawione w obszarze energetyki dotyczą wzrostu udziału energii odnawialnej w ogólnej produkcji energii (w tym biopaliw i biomasy) oraz oszczędności energii (zarówno po stronie produkcji jak i jej wykorzystania). Przyjęto,

²⁶⁶ A także metanu, tlenków azotu i freonów.

²⁶⁷ Protokół z Kioto kwantyfikuje zobowiązania krajów wysokorozwiniętych w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych. Sygnatariusze protokołu mają zapewnić, że ich indywidualna i zbiorowa emisja nie przekroczy wyznaczonych kwot. Szacuje się, że dla osiągnięcia zakładanego efektu potrzebna jest redukcja emisji o 80%, co ze względu na skalę zmian potencjalnie dokonać się może jedynie etapowo.

że do r. 2010 12% ogółu zużywanej energii oraz 21% elektryczności powinno pochodzić ze źródeł odnawialnych, zaś udział biopaliw w paliwie wykorzystywanym w transporcie wynosić ma 5,75%²⁶⁸ (8% do roku 2015). W latach 2007-2017 „zaoszczędzonych” ma być 9% finalnego zużycia energii. Za kluczowe uznano też przygotowanie ustaleń, które będą służyły w przyszłości realizacji „celu 2°C” po roku 2012. Tzw. pakiet energetyczno – klimatyczny na lata 2013-2020 zakłada 20% redukcji emisji CO₂ (oraz 50-80% do roku 2050) w stosunku do roku bazowego z Kioto, 20% udziału energii odnawialnej w całkowitej produkcji energii oraz 20% oszczędności energii. SDS zaleca szczególnie propagowanie produkcji energii z biomasy (tj. upraw roślin energetycznych, drewna opałowego, odpadów rolniczych, przemysłowych i leśnych, biogazu). Ma to równocześnie dywersyfikować zasoby paliwowe UE, ograniczyć emisję gazów cieplarnianych a zarazem tworzyć nowe możliwości zarobkowania i zatrudniania na obszarach wiejskich. Zgodnie z SDS, polityka energetyczna UE „powinna być spójna z celami bezpieczeństwa dostaw, konkurencyjności i równowagi w środowisku naturalnym”. Ponadto „powinna uwzględniać szczególne cechy charakterystyczne państw członkowskich i ich potrzeby dotyczące elastyczności w zakresie rozwoju źródeł energii”. Przystosowanie do zmian klimatu powinno być włączone do wszystkich polityk europejskich.

Choć kwestie klimatyczne zdominowały w praktyce pozostałe kwestie środowiskowe, jest to priorytet, wokół którego istnieje szczególnie wiele kontrowersji. Dotyczą one zarówno diagnozy sytuacji, przyjętych celów, kierunków działania, jak i ich skutków. Do najczęściej podnoszonych kwestii należą:

Trafność diagnozy. W UE dominuje przekonanie, że obecne ocieplenie jest głównie pochodzenia antropogenicznego. Jednak zdaniem części klimatologów jest to kolejna cykliczna zmiana klimatu, związana ze zmianami aktywności Słońca, które wielokrotnie miały miejsce w historii Ziemi i na które nie mamy realnego wpływu.²⁶⁹ Istnieje też pogląd, że właśnie kończy się okres ocieplenia i po roku 2020 należy spodziewać się groźniejszego w skutkach ochłodzenia, co wymagałoby zupełnie innych działań.

Brak współdziałania międzynarodowego. Zmiany klimatu stanowią problem globalny, który może być rozwiązany tylko w drodze szerokiego międzynarodowego

²⁶⁸ Dyrektywa 2003/30/WE.

²⁶⁹ Zdaniem części klimatologów, wysokość stężenia CO₂ w okresach historycznych jest powiązana skutkowo a nie przyczynowo z klimatem naszej planety. Najpierw następuje ocieplenie, a dopiero wskutek rosnącej temperatury zwiększa się zawartość CO₂ w powietrzu. Dzieje się tak, ponieważ najwięcej CO₂ znajduje się w oceanach, które, im wyższa temperatura, tym więcej oddają tego gazu do atmosfery.

współdziałania. Starania UE w zakresie obniżenia emisji dwutlenku węgla nie przynoszą rezultatów w skali globalnej, ponieważ głównymi emitentami tego gazu są duże dynamicznie rozwijające się kraje - Chiny i Indie a także USA, Brazylia i Kanada, które nie podpisały protokołu z Kioto.²⁷⁰

Koszty i efekty redukcji emisji przez UE. UE ma ambicje odegrać rolę światowego lidera w dziedzinie przeciwdziałania zmianom klimatycznym i swoim przykładem zachęcić resztę świata do naśladownictwa. Jednak ponieważ Unia wytwarza tylko 15% światowej antropogenicznej emisji CO₂, to nawet jeśli zredukuje swoją emisję o planowane 20%, wówczas ogromnym kosztem być może (tzn. zakładając, że w tym czasie nie wzrośnie emisja innych krajów) osiągnie globalną redukcję na poziomie poniżej 3%. Czy można liczyć, że zadziała to jako przykład do naśladowania?²⁷¹ Istnieje też pogląd, że taniej byłoby przystosować się do ocieplenia niż próbować go zahamować.²⁷²

Choć ocieplenie klimatu dotyczy wszystkich, jednak korzyści i straty z tego powodu rozkładają się nierówno. W wielu regionach bilans jest ambiwalentny. Polska nie jest specjalnie zagrożona skutkami globalnego ocieplenia. Zdaniem klimatologów raczej znajduje się w grupie krajów, które mogą na ociepleniu skorzystać dzięki wydłużeniu okresu wegetacji i ociepleniu Bałtyku.²⁷³ Emitując śladowe w skali świata ilości gazów cieplarnianych,²⁷⁴ poniesiemy z tego tytułu znaczne koszty. Powstaje pytanie, czy jesteśmy w stanie udźwignąć dodatkowe koszty związane z ochroną

²⁷⁰ Chińczycy argumentują m.in., że ich produkcja CO₂ w przeliczeniu na mieszkańca jest nadal trzykrotnie niższa od europejskiej.

²⁷¹ Jak pisze T. Żylicz: „Komisja Europejska pragnie porwać kraje słabiej rozwinięte gospodarczo pokazując swój dobry przykład. Jest jednak wątpliwe, by jakikolwiek suwerenny kraj dał się porwać dobrym przykładem w sytuacji, gdy na nie przyjęciu ograniczeń, które inni przyjęli, można przez kilkadziesiąt lat solidnie zarobić.” Globalne wyzwania ekologiczne, Przyszłość- świat – Europa – Polska, Komitet Bada i Prognoz „Polska 2000 plus”, nr 2/2008.

²⁷² I. M. Goklany, *The improving state of the World*, Cato 2007 Goklany przyznaje, że pewne ograniczenia emisji CO₂ mogą być konieczne, jednak nie usprawiedliwia to tak autorytarnego interwencjonizmu w tej kwestii. Poza tym w większości przypadków taniej jest przystosować się do wyższych temperatur niż próbować powstrzymać ocieplenie.

²⁷³ Przewiduje się, że w najgorszym położeniu znajdą się małe państwa wyspiarskie na Pacyfiku, którym grozi zatopienie oraz Afryka z powodu susz i ekstremalnych temperatur. Natomiast np. północna Kanada i azjatycka Rosja (zwłaszcza Syberia) mogą odnieść korzyści wynikające z pojawienia możliwości rolniczego wykorzystania tych terenów.

²⁷⁴ Szacuje się, że całkowita emisja CO₂ pochodzenia antropogenicznego stanowi zaledwie 4,7% emisji pochodzenia naturalnego (oceny, lasy, wulkany).

klimatu, które obecnie z tytułu realizacji zobowiązań akcesyjnych w dziedzinie ochrony środowiska już wynoszą około 12 – 13 mld zł rocznie?²⁷⁵

Skutki uboczne polityki klimatyczno-energetycznej. Wprowadzenie dyrektywy paliwowej UE dotyczącej biopaliw - wbrew intencjom - spowodowało m.in. wzrost emisji CO₂ oraz przyczyniło się do utraty bioróżnorodności w newralgicznych dla klimatu obszarach Ziemi. Dzieje się tak, ponieważ w efekcie wzrostu popytu wywołanego wzrostem cen oleju palmowego (będącego obecnie głównym komponentem biopaliw) przeznaczono ogromne obszary na uprawy palm olejowych. Przyspieszyło to niszczenie lasów tropikalnych, których wypalanie zwiększyło emisję CO₂. Do takich potencjalnie niebezpiecznych w przyszłości rozwiązań należy też np. wspierana w SDS sekwestracja i składowanie dwutlenku węgla. Rozszczelnienia złoża, w którym gaz będzie składowany, może mieć bardzo niebezpieczne skutki, których obecnie nie bierze się pod uwagę. Istnieje też obawa, że ostre ograniczenia emisyjne i związane z tym wysokie koszty wytwarzania na terenie UE będą m.in. sprzyjać dalszej delokalizacji produkcji poza UE.

Sposób podziału obciążeń związanych z redukcją emisji. Główny problem realizacyjny omawianego priorytetu dotyczy sposobu podziału obciążeń związanych z zaplanowanym poziomem redukcji emisji. Podstawowym narzędziem realizacji celów w dziedzinie ochrony klimatu jest wprowadzony w 2005 roku Europejski System Handlu Emisjami. (EU ETS).²⁷⁶ Przydziały emisji dla krajów na poszczególne okresy mają na celu podniesienie cen jednostek emisji, tak aby opłacało się inwestowanie w technologie nisko- i bezemisyjne. Mimo deklaracji o elastycznej realizacji polityki emisyjnej dostosowanej do specyfiki poszczególnych krajów, kwoty emisji CO₂ nie pokrywają się z nierównościami w poziomie rozwoju ekonomicznego krajów i nie uwzględniają ich specyfiki. Niektóre kraje UE uzyskały prawo do zwiększenia emisji. Teoretycznie pozwolenia takie powinny uzyskać kraje o niższym poziomie rozwoju,

²⁷⁵ Przyjęcie dorobku prawnego UE w dziedzinie ochrony środowiska w momencie akcesji wymagało równocześnie wielu inwestycji w tym obszarze oszacowanych na ok.. 40 mld euro. Zgodnie z projektem *Polityki Ekologicznej Państwa na lata 2007-2010 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2011-2014* w okresie tym należy przeznaczyć na inwestycje realizujące zobowiązania (m.in. dotyczące pułapów emisyjnych dwutlenku siarki i tlenków azotu, oczyszczania ścieków, zrzutu niektórych zanieczyszczeń do wód, odpadów, zanieczyszczeń przemysłowych, zawartości siarki w paliwach, emisji lotnych związków z paliw, ochrony zdrowia przed promieniowaniem jonizującym) odpowiednio 52 i 51 mld zł (w cenach z 2005r.) co daje ok. 13 i 12 mld zł rocznie. J. Jaśkiewicz, *Dylematy zrównoważonego rozwoju w Polsce*, Problemy Ekorozwoju : studia filozoficzno-socjologiczne, 2008, Vol. 3, nr 1, s. 33-38.

²⁷⁶ Jeśli kraj przekroczy dany mu limit emisji gazów, musi zapłacić za dodatkową emisję, jeśli nie wykorzysta całego limitu, może go sprzedać.

dla których byłoby to pomocne w procesie konwergencji dochodowej wymagającej większych inwestycji. Jednak w praktyce nie widać takiej prawidłowości.²⁷⁷

Polska w latach 1990 - 2004 obniżyła emisję CO₂ o 30%. Stanowiło to największy spadek w UE-27. Jednak w związku z przyjęciem dla nas roku 2005 jako roku bazowego oraz koniecznością realizacji dużych projektów inwestycyjnych (w tym z funduszy strukturalnych UE) związanych z nadrobieniem zaległości rozwojowych oraz specyficzną opartą na węglu strukturą energetyki, będziemy zmuszeni do zakupu uprawnień emisyjnych.²⁷⁸ Przykładem nieuwzględnienia specyfiki krajowej w polityce energetyczno-klimatycznej UE jest niebranie pod uwagę w ogólnym rachunku kosztów i korzyści faktu, że oparcie naszej energetyki w 90% na węglu daje nam w porównaniu z innymi krajami UE wysokie bezpieczeństwo energetyczne, co jest przecież głównym deklarowanym celem polityki energetycznej UE. Nie jest też uwzględniany bilans emisji: Polska ma znacznie większy niż rozwinięte kraje UE areal leśny, który w znaczącym stopniu pochłania CO₂. W rezultacie w Polsce oficjalnie ponownie dąży się do rozwoju energetyki nuklearnej, choć na świecie przeważa tendencja odchodzenia od niej ze względu na trudności z utylizacją odpadów, skalę potencjalnego zagrożenia przy jej produkcji, ale także wyczerpywanie się światowych złóż uranu. Zarazem nie inwestujemy w wydawałoby się najbardziej wskazane ze względu na posiadane zasoby, popierane przez UE, wdrażanie czystych środowiskowo technologii gazyfikacji złóż węgla. Jest to już obecnie opłacalne i mamy zdaniem specjalistów do tego wyjątkowo dobre warunki. Konieczność obniżenia w relatywnie krótkim czasie emisji CO₂ na tak dużą skalę spowoduje znaczny wzrost cen energii. Stanowi to poważne zagrożenie dla rozwoju gospodarki na skutek ogólnego wzrostu kosztów i związanego z tym spadku konkurencyjności produkcji, a w efekcie - wzrostu bezrobocia i spadku stopy życiowej. W rezultacie okazać się może, że ostateczny efekt środowiskowy będzie odwrotny od zamierzonego. W przypadku zubożenia społeczeństwa może nastąpić powrót do ogrzewania domów poprzez spalanie śmieci, co spowoduje zwiększenie emisji szkodliwych substancji. Proces ten w Polsce już zaczyna mieć miejsce.

Energia odnawialna (OZE) stanowi obecnie w UE około 8,5% całkowitej konsumpcji energii. Zgodnie z SDS w 2020 roku ma ona pokrywać piątą część

²⁷⁷ Do grupy tej należą Estonia, Irlandia, Austria, Portugalia i Szwecja.

²⁷⁸ Trzeba też mieć świadomość partykularnych interesów innych krajów. Francja jest zainteresowana ograniczaniem emisji CO₂ i handlem emisyjnymi, ponieważ ma energetykę jądrową (która też nie jest całkiem obojętna środowiskowo, bo produkuje b. szkodliwe odpady, których unieszkodliwianie nie jest rozwiązane) i może zarobić ogromne pieniądze na handlu emisją CO₂.

zapotrzebowania. We wszystkich krajach UE przewiduje się znaczący wzrost udziału odnawialnych źródeł energii takich jak biomasa, biogaz, biopaliwa, baterie słoneczne, elektrownie wodne, wiatrowe, źródła geotermiczne oraz paliwo wodorowe. Decydujący udział będzie w tym miała polityka wspierania tej transformacji przez państwo. W Polsce energia prawie w całości pochodzi ze źródeł nieodnawialnych. W ponad 94% wytwarzana jest w oparciu o węgiel kamienny i brunatny, 1,6% pochodzi z gazu ziemnego, 1,4% z olejów opałowych i zaledwie 2,5% ze źródeł odnawialnych²⁷⁹. Równocześnie wsparcie państwa dla inicjatyw w obszarze OZE praktycznie nie istnieje. Wybrana przez Polskę strategia dywersyfikacji źródeł energii stawia głównie na rozwój energetyki wiatrowej opartej na imporcie turbin. Energetyka wiatrowa jest kontrowersyjna ze względu na jej poważne wady: krajobrazowe, uciążliwość dla otoczenia (hałas), zagrożenie dla ptaków, zerowy efekt zatrudnieniowy²⁸⁰ a także wysokie koszty wytwarzania energii (dwukrotnie wyższe niż opartej na węglu).

Największą korzyścią z realizacji działań związanych z tym priorytetem byłoby przyspieszenie ciągle bardzo wolnego tempa przechodzenia na odnawialne źródła energii w obliczu nieuchronnego wyczerpywania jej dotychczasowych głównych źródeł, zwłaszcza ropy i gazu. Trudno jednak pominąć nurt krytyczny, wskazujący, że przyjmowane przez UE działania – wbrew deklaracjom – nie zawsze wpisują się w najbardziej efektywną ścieżkę realizacji tego celu. Natomiast polska polityka energetyczna jest w dużej mierze po raz kolejny polityką traconych szans.

4.2. Zrównoważony transport

Transport i związana z nim infrastruktura stanowią klasyczny obszar interwencji państwa ze względu na generowane pozytywne efekty zewnętrzne, które w Unii Europejskiej są rozumiane i doceniane. Jednak sektor ten jest obecnie głównym konsumentem ropy naftowej (w UE sektor transportu zużywa 70% tego surowca) i poważnym źródłem zanieczyszczenia środowiska. Zmiana dotychczasowych wzorców i trendów w tej dziedzinie mogłaby odegrać znaczącą pozytywną rolę. Problemy, które należy rozwiązać dotyczą rosnących rozmiarów transportu i związanego z tym rosnącego zużycia paliw, zatłoczenia, hałasu i zanieczyszczeń. Pojawiają się też nowe wyzwania, np. dostosowanie transportu do zaspakajania potrzeb mobilności starzejących się społeczeństw czy dynamiczny wzrost popytu na transport lotniczy.

²⁷⁹ Ekspertyzy do Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2008-2033, MRR, Warszawa 2008, T. I, s.71.

²⁸⁰ Jedna osoba wystarcza do obsługi trzech wiatraków.

Zrównoważony transport powinien przyczyniać się do rozwoju gospodarczego i dobrobytu społecznego nie powodując szkód w środowisku naturalnym i nie szkodzić ludzkiemu zdrowiu. Stąd jako cel nadrzędny w obszarze transportu przyjęto **„zapewnienie, aby nasze systemy transportowe odpowiadały ekonomicznym, społecznym i środowiskowym potrzebom społeczeństw, jednocześnie minimalizując ich niepożądany wpływ na gospodarkę, społeczeństwo i środowisko naturalne”**. W SDS uznano, że aby skierować charakterystyczną dla współczesnych społeczeństw rosnącą potrzebę mobilności na ekologiczne tory potrzebne są zwłaszcza działania wspierające przyjazne środowisku formy transportu. Należy też poprawić efektywność energetyczną, zmniejszyć szkodliwość środowiskową transportu oraz zmniejszyć popyt na transport.

Wspieranie przyjaznych środowisku form transportu. W UE 75% przewozów towarowych i pasażerskich odbywa się w transporcie drogowym. Koleje i żegluga śródlądowa (tj. transport rzeczny i kanałami), kiedyś ważne środki transportu w Europie, dziś realizują niewielki odsetek przewozów. W celu zmniejszenia natężenia ruchu na drogach i poprawy stanu środowiska naturalnego, UE prowadzi **politykę zachęcającą do korzystania z transportu publicznego w transporcie pasażerskim, przedsiębiorstwa zaś do częstszego wykorzystywania kolei**, śródlądowego transportu wodnego (barek czy statków) i transportu kombinowanego. **Propaguje alternatywne sprzyjające zdrowiu środki przemieszczania się:** korzystanie z rowerów i poruszanie się pieszo. W celu stymulowania korzystania z alternatywnych możliwości transportu w stosunku do transportu drogowego UE popiera rozwój sieci transeuropejskich i transport kombinowany (tj. łączenie różnych rodzajów transportu w przewozie towarów), zachęca do stwarzania korzystnych warunków publicznym przewozom pasażerskim, zobowiązuje organy administracji lokalnej do opracowania planów rozwoju systemów transportu miejskiego.

Za jedną z głównych przyczyn obecnych niekorzystnych trendów w rozwoju transportu (rosnący udział transportu drogowego w transporcie towarowym, niemalejący udział samochodowego transportu pasażerskiego, malejąca liczba osób korzystających z każdego samochodu) uważa się ceny nieodzwierciedlające rzeczywistych kosztów i przez to wysyłające fałszywe sygnały do użytkowników. Sygnały cenowe zniekształcane są przez subsydia. Prowadzi to do nadmiernej konsumpcji transportowych dóbr i usług i zakłóca efektywne funkcjonowanie rynku transportowego.²⁸¹ Sektor transportu generuje też ogromne, szacowane na około 650

²⁸¹ W UE sektor transportu otrzymuje subsydia w wysokości ok. 270-290 mld euro rocznie. Progress on EU...op. cit.

mld euro rocznie koszty zewnętrzne, które nie są wliczane w ceny. Jednym z kierunków działań przewidzianych w SDS jest **spowodowanie, aby ceny użytkownika różnych form transportu odzwierciedlały rzeczywiste koszty ponoszone przez społeczeństwo**. W celu zmian w strukturze transportu subsydia mają być eliminowane. Wyjątkiem ma być transport publiczny. Komisja ma sprawdzać jak użytkownicy infrastruktury transportowej są obciążeni jej kosztami oraz ma opracować model oceny wszystkich kosztów zewnętrznych, który służyć ma jako baza dla przyszłych kalkulacji opłat za korzystanie z infrastruktury transportowej.

Poprawa efektywności energetycznej i zmniejszenie szkodliwości środowiskowej sektora transportu. Przejście na zużywające mniej energii i niskoemisyjne środki transportu wymaga stymulowania innowacji technologicznych w dziedzinie zużycia energii i emisji spalin oraz ich wdrażania i upowszechniania. Dla ograniczenia emisji zanieczyszczeń sektora transportu do poziomów pozwalających zminimalizować ich wpływ na zdrowie ludzkie i środowisko naturalne, w SDS jako cel ilościowy przyjęto, że do roku 2020 nowy park samochodowy powinien emitować CO₂ średnio w ilości 120g/km (w roku 2006 wskaźnik ten wynosił 162g/km). Wywoływany transportem hałas ograniczony ma być zarówno u źródła, jak i poprzez środki łagodzące.

Celem SDS jest **wzrost bezpieczeństwa na drogach**. Miernikiem postępu ma być zmniejszenie o połowę do roku 2010 (w stosunku do r. 2000) liczby ofiar śmiertelnych transportu drogowego oraz zredukowanie liczby rannych w wypadkach drogowych. Osiągnięte ma to być dzięki poprawie infrastruktury drogowej, bezpieczniejszym pojazdom, ograniczeniom prędkości, wspólnym ogólnoeuropejskich kampaniom informacyjnym mającym zmienić zachowanie użytkowników dróg oraz egzekwowaniu kar bez względu na granice państwowe.

Zmniejszanie popytu na transport. Wzrost gospodarczy powoduje zwykle wzrost popytu na transport. Jednak fakt, iż kraje najbardziej konkurencyjne w UE mają najniższą transportochłonność PKB, wskazuje na możliwość racjonalizacji w tej dziedzinie. Celem SDS jest oddzielenie (*decoupling*) wzrostu gospodarczego od wzrostu popytu na transport. Zgodnie z zaleceniami SDS zmniejszanie popytu na transport dokonywać się powinno dzięki przekształceniu rozwiązań produkcyjnych i logistycznych oraz rozwojowi transportu kombinowanego. Skalę dojazdów, a tym samym negatywny wpływ transportu na środowisko, może ograniczyć rozwój kształcenia na odległość oraz rozwój telepracy.

W przypadku Polski realizacja proponowanych w SDS kierunków strategii transportowej byłaby wskazana, bowiem nasze działania podejmowane (albo raczej

zaniechania) w tym obszarze powodowały rozwój sytuacji dokładnie w odwrotnych kierunkach. Polityka prowadzona wobec kolei doprowadziła do regresu w tej dziedzinie. Niedoinwestowany transport publiczny nie stanowił atrakcyjnej alternatywy dla indywidualnego transportu samochodowego. Mamy najwyższą w Europie śmiertelność w wypadkach drogowych a działania podejmowane w dziedzinie bezpieczeństwa w ruchu drogowym kłóć się często ze zdrowym rozsądkiem. Strategia rozwoju dróg przez długie lata była przedmiotem dyskusji zamiast realizacji. Kosztowne ekrany dźwiękochłonne umieszczane są masowo wzdłuż dróg, w wielu wypadkach bez logicznego uzasadnienia. Sprawiają wrażenie działalności dla poprawy sprawozdawczości, w efekcie często tylko szpecą krajobraz. Polityce ekologizacji transportu nie posłużyło też np. sprowadzanie na wielką skalę przestarzałych samochodów z bogatych krajów UE. Stymulowana przez UE budowa ścieżek rowerowych stanowi niewątpliwie postęp w dziedzinie transportu rowerowego. Tym niemniej mimo, że polityka promująca prozdrowotny i energooszczędny transport rowerowy jest relatywnie tania, ciągle jeszcze wiele brakuje nam w tej dziedzinie w stosunku do przodujących w tej dziedzinie krajów UE. Choć trzeba stwierdzić, że w wielu wymienionych obszarach stopniowo zaczynają być widoczne korzystne zmiany.

4.3. Ochrona zasobów naturalnych i gospodarowanie nimi

Model rozwoju krajów Unii Europejskiej opiera się na wysokim zużyciu surowców i energii, z czym łączy się negatywny wpływ na środowisko naturalne.²⁸² Jako cel nadrzędny w ramach priorytetu dotyczącego ochrony środowiska i gospodarowania zasobami naturalnymi przyjęto „**poprawę zarządzania zasobami naturalnymi i unikanie ich nadmiernej eksploatacji z uwagi na ważne funkcje pełnione przez ekosystemy**” (*To improve management and avoid overexploitation of natural resources, recognizing the value of ecosystem services*). Tak sformułowany cel stanowi ogólną odpowiedź UE na jedną z kluczowych kwestii SD, tj. sposobu podejścia do zachowania kapitału naturalnego warunkującego trwały rozwój w

²⁸² Szacuje się, że zużycie materiałów (*material consumption*) w krajach uprzemysłowionych waha się w granicach 31-74 t na osobę rocznie, czemu towarzyszy łączna produkcja 1,3 bln ton odpadów. *Progress on EU Sustainable Development Strategy, Final Report*, European Commission, Secretariat general, Ekorys Research and Consulting 2008, s. 71, 73.

przyszłości²⁸³. Zasady, którymi kieruje się w tej kwestii UE ilustrują bliżej następujące cele operacyjne:

- wzrost efektywności wykorzystania zasobów nieodnawialnych w celu zmniejszenia ich całkowitego zużycia,
- ograniczenie negatywnego wpływu na środowisko przyrodnicze związanego z wykorzystywaniem surowców,
- wykorzystywanie zasobów odnawialnych w tempie umożliwiającym ich odtwarzanie, w tym zwłaszcza poprawę zarządzania i unikanie nadmiernej eksploatacji zasobów odnawialnych takich jak ryby, woda, powietrze, gleba i atmosfera,
- ograniczenie o połowę utraty bioróżnorodności na terenie UE i wkład UE do znaczącej redukcji światowej utraty bioróżnorodności do roku 2010,
- uzyskiwanie komparatywnych korzyści poprzez promocję eko-innowacji zwiększających efektywność wykorzystania zasobów naturalnych,
- unikanie generowania odpadów i zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów naturalnych poprzez promocję ich wielokrotnego wykorzystania (reuse) i recyklingu.

Odpowiedzialność państwa za ochronę środowiska naturalnego, która pojawiła się stosunkowo niedawno jako obszar interwencji, jest obecnie niekwestionowana. Unia Europejska szczególną uwagę przywiązuje do **kwestii zachowania różnorodności biologicznej**. Różnorodność biologiczna (gatunkowa, genetyczna, ekosystemowa i krajobrazowa) chroniona jest zarówno ze względu na jakość życia związaną z satysfakcją z obcowania z naturą, jak i dla zachowania naturalnych zależności

²⁸³ W literaturze problem ten określany jest jako tzw. zasada trwałości. Wyróżnia się różne jej rodzaje różniące się charakterem ograniczeń. Zasada słaba (*weak sustainability*) oznacza zachowanie wielkości całkowitego kapitału bez względu na jego strukturę (kapitał przyrodniczy, wytworzony przez człowieka oraz społeczny). Zasada wrażliwa wymaga, aby poza zachowaniem całkowitej wielkości kapitału nienaruszona pozostała pewna zasada określająca relacje między składowymi kapitału, silna (*strong sustainability*)- aby poszczególne rodzaje kapitału zostały zachowane każdy z osobna, gdyż kapitał przyrodniczy i wytworzony przez człowieka nie są względem siebie substytucyjne, restrykcyjna (*deep ecology*) - oznacza całkowity zakaz uszczuplania jakiegokolwiek z zasobów nieodnawialnych i użycie odnawialnych jedynie do granicy możliwości jego odtworzenia. (K. Prandecki, op cit...). W teorii na ogół przyjmuje się, że w zarządzaniu zasobami odnawialnymi powinna być stosowana zasada mocna, a w przypadku niektórych zasobów nawet restrykcyjna. Natomiast w zarządzaniu zasobami nieodnawialnymi podstawą dla określania tempa ich eksploatacji powinna być zasada słaba a niektórych przypadkach – wrażliwa. B. Fiedor, *Zasoby nieodnawialne w teorii trwałego rozwoju*, http://www.lp.gov.pl/Members/aktualnosci/konferencja_uj.

występujących w ramach ekosystemów.²⁸⁴ UE stara się powstrzymać proces zanikania różnorodności biologicznej nie tylko na swoim obszarze, ale także współpracując z innymi krajami w celu ograniczenia jej zanikania na świecie. W praktyce ochrona bioróżnorodności, zwłaszcza przy ograniczonych możliwościach rekompensat, rodzi trudne do rozwiązania konflikty: jak godzić ochronę środowiska i restrykcyjny często punkt widzenia na te kwestie ekologów z oczekiwaniami rozwojowymi społeczności lokalnych i planami krajowymi. Podobne dylematy rodzi polityka unikania nadmiernej eksploatacji zasobów odnawialnych, zwłaszcza łowisk morskich.

Podstawowym narzędziem realizacji ochrony różnorodności biologicznej na terenie UE jest program Natura 2000. Jego celem jest zachowanie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków, które uważa się za cenne i zagrożone w skali Europy.²⁸⁵ Kraje członkowskie zobowiązane są do zachowania na obszarach wchodzących w skład sieci Natura 2000 walorów chronionych w stanie nie pogorszonym. Nie wyklucza to ich gospodarczego wykorzystania. Program ten okazał się skutecznym narzędziem przyczyniającym się do hamowania dalszej utraty różnorodności biologicznej na terenie UE, choć zarówno sposób delimitacji obszarów chronionych jak i zakres możliwej ingerencji gospodarczej na wyodrębnionych terenach nie są sprawą jasną. W rezultacie w Polsce konflikty na tym tle są powodem blokowania ważnych inwestycji, w tym zwłaszcza z funduszy strukturalnych UE. Opóźnienia w dostosowaniu naszego prawa w dziedzinie ochrony środowiska do wymogów unijnych spowolniły realizację ważnych projektów infrastrukturalnych ze środków unijnych. Polska ma natomiast znaczne sukcesy w realizacji celów w dziedzinie zalesiania.

Obszarem, na którym dzięki dotychczasowym działaniom dokonał się znaczący postęp jest ograniczanie tworzenia, unieszkodliwianie i przetwarzanie odpadów. W UE

²⁸⁴ Już w 1848 roku John Stuart Mill pisał: „Niewiele satysfakcji sprawiłoby nam oglądanie świata, w którym nic nie byłoby pozostawione samorzutnej czynności przyrody i gdy każdy skrawek ziemi, zdolny do przynoszenia ludziom żywności, znajdowałby się pod uprawą, gdy każda grządka kwiatów lub każde naturalne pastwisko zostałoby zaorane, gdy wszystkie czworonogi lub ptaki żyjące nie na użytek człowiekowi zostałyby wyniszczone jako rywale ludzi w ich poszukiwaniu żywności, gdyby każdy żywopłot, czy zbyteczne drzewo zostało wykarczowane i nie pozostawiono by żadnego miejsca, gdzie by mógł rosnąć dziki krzak lub kwiat, bez wyrwania ich z korzeniami w imię ulepszeń rolniczych.” J. St. Mill 1848; cyt. według wydania polskiego, t. II, s. 488.

²⁸⁵ Kraje członkowskie przedstawiają listę leżących na jego terytorium obszarów najcenniejszych pod względem przyrodniczym, odpowiadających gatunkowo i siedliskowo wymogom zawartym w Dyrektywach Ptasiej i Habitatowej. Po przedłożeniu listy, następuje proces ewaluacji i selekcji obszarów na poziomie europejskim a następnie zatwierdzenie ich jako składników sieci.

na jednego mieszkańca wytwarzanych jest ok. 3,5t odpadów stałych rocznie.²⁸⁶ Znaczna ilość wytwarzanych i składowanych odpadów, w tym niebezpiecznych i często składowanych niewłaściwie jest poważnym zagrożeniem dla środowiska. Zarazem odpady stanowią liczący się zasób do wykorzystania w postaci surowców, materiałów i energii. Docelowo chodzi o to, aby z linearnego modelu zużycia zasobów: pozyskiwanie - produkcja – konsumpcja - odpady, przejść do modelu okrężnego (cyklicznego), w którym, podobnie jak to ma miejsce w przyrodzie, odpady w całości stanowiłyby komponent kolejnego cyklu.

Główne kierunki działań w dziedzinie odpadów to: ograniczanie ilości wytwarzanych odpadów poprzez stosowanie najlepszych istniejących technologii; powtórne wykorzystanie większości odpadów (recykling) lub ich likwidacja drogą rozkładu przyjaznego dla środowiska; rozwój infrastruktury służącej utylizacji zanieczyszczeń (w tym zwłaszcza rozwój i promocja ekologicznych technik utylizacji, np. biodegradacji); bezpieczne dla zdrowia ludzkiego i środowiska składowanie odpadów, których nie da się poddać procesom odzysku lub unieszkodliwiania.²⁸⁷

W Polsce brak krajowej polityki w dziedzinie odpadów jest szczególnie widoczny. Bankrutują nie posiadające żadnego państwowego wsparcia (w przeciwieństwie do tego typu przedsięwzięć w większości krajów UE) zakłady zajmujące się segregacją, przetwórstwem i unieszkodliwianiem odpadów. Zlikwidowano powszechne dawniej punkty skupu makulatury i butelek. W rezultacie mimo, że w wartościach bezwzględnych Polska ma najniższy w UE wskaźnik odpadów komunalnych na głowę mieszkańca (245 kg pc w zestawieniu z 518 kg w UE-27, 740 kg w Irlandii czy 737 kg w Danii), grożą nam bardzo wysokie kary za niski procentowo wskaźnik ich segregacji i przetwarzania.²⁸⁸ Polskie wewnętrzne ustawodawstwo pozwala na praktycznie bezkarne wwożenie na nasz teren śmieci (w tym najbardziej toksycznych, trudnych do unieszkodliwienia) zwłaszcza przez dbających o czyste środowisko, niestety tylko u siebie, Niemców.²⁸⁹

²⁸⁶ *Środowisko, w którym warto żyć*, Komisja Europejska 2006, s.15.

²⁸⁷ Na poziomie regionalnym zaleca się rekultywację terenów składowisk odpadów, tworzenie systemu regionalnych przedsiębiorstw odpowiedzialnych za zbieranie, zabezpieczanie, oznakowanie i czasowe przechowywanie odpadów niebezpiecznych, stosowanie urządzeń dla fizyko-chemicznej obróbki i stabilizacji odpadów niebezpiecznych, tworzenie składowisk odpadów niebezpiecznych, zapewnienie przyjmowania, obróbki i przetwarzania odpadów ulegających biodegradacji na terenach składowisk, tworzenie regionalnych składowisk.

²⁸⁸ Zgodnie z przyjętymi przez UE celami w 2014r. powinniśmy odzyskiwać 60% śmieci a odzyskujemy ok. 6-7%.

²⁸⁹ Jest to sytuacja jawnie sprzeczna z zasadami z Deklaracji z Rio. Zasada nr 13 mówi, że „Państwa będą rozwijały narodowe legislacje w zakresie odpowiedzialności za szkody

4.4. Zrównoważona konsumpcja i produkcja

Przechodzenie do proekologicznych wzorców produkcji i konsumpcji stanowi centralne zagadnienie koncepcji zrównoważonego rozwoju. Celem ogólnym tego priorytetu (w tym przypadku prawie identycznym z samym priorytetem) jest **propagowanie wzorców zrównoważonej konsumpcji i produkcji (*to promote sustainable consumptions and production patterns*)**.²⁹⁰ Chodzi o zmianę dotychczasowych sposobów projektowania, produkowania, użytkowania oraz pozbywania się produktów, które posiadamy i konsumujemy tak, aby w efekcie produkcja i konsumpcja odbywały się na poziomie nie przekraczającym wydolności ekosystemów (ich zdolności absorpcji) oraz nastąpiło oddzielenie (*decoupling*) wzrostu gospodarczego od degradacji środowiska.²⁹¹

Przechodzenie do technik produkcji ukierunkowanych na bardziej efektywne wykorzystywanie zasobów, czyste procesy produkcji i nieobciążające środowiska produkty końcowe wymaga odpowiednich bodźców ekonomicznych i stymulowania ekoinnowacyjności. Zmiany wzorców w sferze konsumpcji wymagają oddziaływania na zmiany zachowań i postaw społecznych. Potrzebne jest ukierunkowanie na świadome przechodzenie do proekologicznego stylu życia poprzez edukację, promocję oraz bodźce ekonomiczne.

Wśród koniecznych działań w ramach realizacji tego priorytetu uznano, iż Komisja i państwa członkowskie powinny zaangażować się w dialog ze środowiskiem biznesowym i innymi zainteresowanymi stronami, dążąc do określenia celów dotyczących wyników w zakresie środowiska naturalnego i celów społecznych dla produktów i procesów. Rządy państw członkowskich powinny wspierać rozwój konkurencji rynkowej wynikającej z gospodarowania według zasad zrównoważonego rozwoju poprzez ustalanie ekologicznie uczciwych cen (tj. uwzględniających całość wpływu na środowisko) oraz stymulowanie motywacji, np. w postaci ekoaudytu (*Eco-management and Audit Schemes - EMAS*).

środowiskowe i za zanieczyszczenie oraz rekompensat dla poszkodowanych” oraz zasadą nr 14: „Państwa powinny efektywnie współpracować w celu zapobiegania lokowania i transferu do innych Państw działalności i substancji mogących spowodować znaczące szkody ekologiczne i szkodliwych dla zdrowia ludzkiego.”

²⁹⁰ Jest on też taki sam jak główne wyzwanie strategii za jakie uznano ”stopniową zmianę obecnych niezrównoważonych wzorców produkcji i konsumpcji oraz niezintegrowanego prowadzenia unijnych polityk”, co jest błędem formalnym SDS.

²⁹¹ Por. <http://www.sustainable-development.gov.uk/what/priority/consumption-production/index.htm>.

Ponieważ w technologiach ochrony środowiska, energooszczędnych oraz odnawialnych źródeł energii kryje się znaczny potencjał dla gospodarki i zatrudnienia, należy dążyć do ich rozwoju oraz **zwiększenia udziału UE w światowym rynku technologii w zakresie środowiska naturalnego i eko-innowacji**. Zgodnie z SDS wsparcie UE w tej dziedzinie polegać będzie na intensyfikacji badań i rozpowszechnianiu technologii, inwestycjach publicznych i prywatnych za pośrednictwem funduszy strukturalnych i Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Narzędziami wsparcia dla rozwijania i stosowania technologii ochrony środowiska oraz wdrażania innowacji ekologicznych mają być też Plan działań na rzecz technologii ochrony środowiska (*Environmental Technologies Action Plan - ETAP*) oraz tzw. zielone zamówienia publiczne (*Green Public Procurement – GPP*). GPP są polityką włączania do procesu zakupów przez podmioty publiczne (procedur udzielania zamówień publicznych) kryteriów i/lub wymagań ekologicznych a przez to wpływania na rozwój i upowszechnienie technologii środowiskowych.²⁹²

W celu **podniesienia ekologicznej świadomości społecznej oraz zmiany zachowań i postaw konsumpcyjnych niezgodnych ze zrównoważonym rozwojem**, SDS przewiduje prowadzenie kampanii informacyjnych promujących nieszkodliwe dla środowiska produkty przemysłowe, produkty organicznego rolnictwa a także pochodzące z uczciwego międzynarodowego handlu (*fair trade*). Wskazywana jest konieczność informowania konsumentów o środowiskowych efektach użytkowanych produktów. W tym celu wprowadzane są systemy etykietowania towarów konsumpcyjnych trwałego użytku informujące nabywców o ich parametrach środowiskowych w celu ułatwienia im racjonalizacji wyborów. Nie lekceważąc wpływu kampanii propagandowych, trzeba pamiętać, że badania pokazują, iż najskuteczniejszym narzędziem zmiany zachowań w dziedzinie oszczędności zasobów są bodźce ekonomiczne.²⁹³

Praktyka pokazuje, że proces przechodzenia na proekologiczne zachowania postępuje w miarę wzrostu zamożności, kiedy coraz większe znaczenie przywiązuje się do czystego środowiska jako elementu wysokiej jakości życia oraz determinanty dobrego stanu zdrowia. Wybór ekologicznych form konsumpcji i produkcji staje się sposobem życia, pewną formą etyki. Z drugiej jednak strony wzrost zamożności zwiększa ilość konsumowanych produktów i usług. W ogólnym bilansie niweluje to

²⁹² Celem SDS jest osiągnięcie do 2010 r. w UE średniego poziomu GPP równego poziomowi osiąganemu obecnie przez przodujące w tej dziedzinie państwa członkowskie.

²⁹³ Dobrze ilustruje to przykład toreb plastikowych w handlu, gdzie wprowadzenie nawet symbolicznej odpłatności radykalnie zmniejszyło zużycie tego bardzo uciążliwego dla środowiska produktu.

oszczędności wynikające ze wzrostu efektywności produkcji i rosnącej świadomości ekologicznej konsumentów. Trendy obserwowane w Polsce nie odbiegają od europejskich. Z jednej strony rośnie ekologiczna świadomość, ale jeszcze szybciej rośnie liczba posiadanych dóbr.

4.5. Zdrowie publiczne

Dobre zdrowie jest efektem wielu czynników: zdrowego stylu życia, niezanieczyszczonego środowiska, niskiej ekspozycji na niebezpieczne chemikalia, wysokich standardów bezpieczeństwa żywności, redukcji ubóstwa, efektywnej i skutecznej opieki medycznej. Tak więc zdrowie publiczne, mając silne powiązania zarówno z warunkami środowiskowymi jak i ekonomicznymi, jest uzasadnionym priorytetem SDS.

Za cel nadrzędny w ramach priorytetu „zdrowie publiczne” przyjęto **„promocję zdrowia publicznego na równych warunkach oraz poprawę ochrony przed zagrożeniami dla zdrowia.”** Cel ten realizowany jest poprzez cele operacyjne takie jak: rozwój zdolności skoordynowanego reagowania na pojawiające się zagrożenia zdrowotne, poprawę legislacji żywnościowej (w tym - etykietowania żywności), ograniczenie rosnącej zapadalności na choroby cywilizacyjne i przewlekłe, zmniejszenie nierówności zdrowotnych pomiędzy krajami członkowskimi, poprawę informacji dotyczącej zanieczyszczeń środowiska. Chodzi też o doprowadzenie do r. 2020 do stanu, w którym chemikalia (włączając w to pestycydy) będą produkowane, sprzedawane i używane w sposób, który nie powoduje zagrożenia dla zdrowia i środowiska. W związku z rosnącą liczbą ludzi dotkniętych depresją, wśród celów operacyjnych jest też poprawa zdrowia psychicznego.

W działaniach szczególna uwaga zwrócona ma być na wdrażanie strategii i środków dotyczących determinant pochodnych do stylu życia, takich jak: palenie papierosów, nadmierne spożycie alkoholu, niewłaściwa dieta i brak aktywności fizycznej, choroby chroniczne. Komisja i kraje członkowskie będą promować dobre zdrowie i profilaktykę zachorowań poprzez zajmowanie się determinantami zdrowia w ramach wszystkich polityk i działań. Komisja razem z krajami członkowskimi zwiększy informację na temat zanieczyszczenia środowiska i jego wpływu na zdrowie. Będzie też koordynować badania dotyczące związków pomiędzy zanieczyszczeniem środowiska a zdrowiem w celu lepszego rozumienia, które czynniki środowiskowe powodują problemy zdrowotne i jak najlepiej im zapobiegać.

Implementacja dokonywana jest przy użyciu takich narzędzi jak: nowe legislacje (np. dotyczące alkoholu, papierosów czy etykietowania i reklam), Metoda Otwartej

Koordinacji, poszerzanie mandatów niektórych istniejących agencji unijnych oraz tworzenie nowych, unijne wytyczne dotyczące wdrażania do narodowych polityk ochrony zdrowia sposobów postępowania w przypadku określonych chorób, rekomendacje Rady dotyczące: prewencji (w tym zwłaszcza chorób nowotworowych i układu krążenia będących na dwóch pierwszych miejscach wśród przyczyn zgonów, a także HIV/ AIDS oraz gruźlicy), promocji zdrowia i edukacji w zakresie zdrowego stylu życia.

Wśród narzędzi legislacyjnych realizacji polityki zdrowotnej UE na rzecz eliminowania szkodliwych dla zdrowia substancji chemicznych szczególnie wiele dyskusji wzbudził tzw. system REACH (*Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals*). Jest to rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące bezpiecznego stosowania chemikaliów poprzez ich rejestrację i ocenę oraz w niektórych przypadkach udzielanie zezwoleń i ograniczenia handlu oraz stosowania.²⁹⁴ REACH dotyczy wszystkich substancji chemicznych: nie tylko używanych w procesach przemysłowych, ale również w życiu codziennym, na przykład w produktach do czyszczenia, farbach, ubraniach, meblach, urządzeniach elektrycznych. Zgodnie z tym rozporządzeniem, wszyscy producenci i importerzy substancji chemicznych muszą zidentyfikować zagrożenia związane z produkowanymi i wprowadzanymi na rynek substancjami oraz zapewnić odpowiednie zarządzanie tymi zagrożeniami. Producenci i importerzy substancji chemicznych muszą wykazać, że spełnili odpowiednie wymagania za pomocą odpowiedniej dokumentacji rejestracyjnej przekazywanej do powołanej specjalnie Europejskiej Agencji Chemikaliów (European Chemicals Agency - ECHA). System ten, słuszny w intencjach, w praktyce bywa kontrowersyjny. Jego kosztowne i długotrwałe procedury rejestracyjne powodują bowiem eliminację drobnych i słabszych ekonomicznie producentów, co jest ewidentnie sprzeczne z deklarowaną przez UE polityką wspierania małych i średnich przedsiębiorstw. Dotyka to zwłaszcza przemysł chemiczny w krajach uboższych, takich jak Polska, gdzie państwa nie stać na pomoc w sfinansowaniu niezbędnych formalności. I tak np. w Polsce skutkiem wprowadzenia REACH²⁹⁵ jest m.in. wycofywanie tanich krajowych leków (m.in. ziołowych), co prowadzi do dalszej

²⁹⁴ Rozporządzenie to zastąpiło kilkadziesiąt dotychczas obowiązujących wspólnotowych aktów prawnych, zarówno rozporządzeń, jak i dyrektyw (wprowadzonych do prawa polskiego ustawą z dnia 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych). Nadzorem nad wdrażaniem rozporządzenia zajmuje się Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA) w Helsinkach.

²⁹⁵ Rozporządzenie REACH obowiązuje bezpośrednio bez potrzeby wprowadzania do prawa polskiego. Weszło w życie w dniu 1.06. 2007 r.

oligopolizacji rynku farmaceutycznego i wzrostu cen i tak już drogich leków. Problem ten generalnie dotyczy mniejszych producentów w sektorze chemicznym. Zarazem przykładem na to, że REACH nie zawsze działa w interesie społecznym jest możliwość legalnego - mimo społecznych protestów - otwierania w Polsce sklepów z tzw. dopalaczami (a więc *de facto* legalizacja sprzedaży narkotyków), których sprzedaż jest w większości krajów UE zakazana na mocy krajowych uregulowań prawnych.

4.6. Integracja społeczna, demografia i migracje

W ramach systemu wartości konstytuującego Unię Europejską ostatecznym weryfikatorem polityki rozwoju tego ugrupowania jest poziom i jakość życia obywateli. Dotychczasowe, bez wątpienia historyczne osiągnięcia w tym zakresie to efekt m.in. rozbudowanego systemu świadczeń społecznych i stosowania zasady solidarności społecznej. Stąd za cel nadrzędny w ramach filaru społecznego SDS reprezentowanego głównie przez priorytet „Integracja społeczna, demografia i migracje” przyjęto **„budowanie społecznej integracji z uwzględnieniem solidarności między- i wewnątrzgeneracyjnej dla zapewnienia oraz podniesienie jakości życia obywateli.”** Priorytet ten obejmuje głównie kwestie ubóstwa i wykluczenia społecznego, starzenia się europejskich społeczeństw, systemów zabezpieczenia społecznego oraz migracji.

Likwidacja masowego skrajnego ubóstwa jest wielkim historycznym sukcesem krajów UE. Jednak nadal, zwłaszcza w nowych krajach członkowskich istnieją enklawy głębokiego ubóstwa. We wszystkich krajach członkowskich – choć w różnym stopniu - problemem jest też **ubóstwo względne**. W 2005r. 16% obywateli UE - 25 było zagrożonych ubóstwem relatywnym (za którego granicę przyjęto dochód na głowę członka gospodarstwa domowego poniżej 60% mediany dochodów w danym kraju) i wskaźnik ten nie poprawił się w ciągu ostatnich lat. Istnieją duże różnicowania poziomu ubóstwa pomiędzy krajami członkowskimi UE. Najniższe wskaźniki mają Szwecja i Czechy, a najwyższe - Polska i Litwa. Z reguły dzieci i młodzież są narażone w większym stopniu na ryzyko ubóstwa niż pozostałe grupy społeczne²⁹⁶. Badania pokazują, że z tej grupy rekrutują się potem w znacznym stopniu pozostający poza rynkiem pracy klienci opieki społecznej. W grupie tej jest też zazwyczaj wyższa przestępczość i poziom patologii społecznych. SDS przyjmuje jako cel operacyjny „podjęcie kroków mających na celu znaczącą redukcję liczby osób

²⁹⁶ Wyjątek stanowi Szwecja, gdzie istniejący system zabezpieczeń socjalnych praktycznie eliminuje ten problem.

zagrożonych ubóstwem i społecznym wykluczeniem, zwłaszcza skoncentrowanie się na redukcji ubóstwa wśród dzieci”. Ponieważ jednak polityka społeczna znajduje się w gestii krajów członkowskich, unijna polityka UE ma w tym obszarze niewielkie bezpośrednie możliwości oddziaływania. Jednak odpowiednio ukierunkowana polityka spójności czy wspólna polityka rolna mają znaczny pośredni wpływ na poziom dobrobytu wielu grup społecznych UE, a więc i na rozmiary ubóstwa.

Za jedno z największych długookresowych zagrożeń nie tylko dla podnoszenia poziomu dobrobytu w przyszłości, ale przede wszystkim jego utrzymania, uważa się proces **starzenia się europejskich społeczeństw**. Prognozuje się, że w latach 2005-2050 mediana wieku europejskiej populacji wzrośnie o 10 lat (z 38 do 48 lat), zaś liczba osób w wieku powyżej 65 roku życia w stosunku do ludności w wieku 15-64 lata podwoi się. W efekcie coraz mniejsza liczba ludności w wieku produkcyjnym będzie musiała utrzymywać coraz liczniejszą populację emerytów. W związku z tym będzie narastał problem niedoborów na rynku pracy i wypłacalności dominujących w UE repartycyjnych systemów emerytalnych. W obliczu starzenia się społeczeństw SDS zaleca „wspieranie państw członkowskich w ich wysiłkach na rzecz modernizacji systemów zabezpieczenia społecznego, znaczne zwiększenie liczby starszych pracowników na rynku pracy oraz zwiększenie zatrudnienia migrantów.”

W praktyce zmiany systemów emerytalnych w większości krajów są niewielkie. Przejście na system kapitałowy obarczone jest m.in. wysokim ryzykiem wahań wartości składek lokowanych w różnego rodzaju papiery. W świetle prognoz wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych, bynajmniej nie rozwiązuje problemu.²⁹⁷ Także **imigracja** jako główne remedium na kurczące się zasoby pracy i konsekwencje tego procesu stanowi trudne wyzwanie dla przyszłości Europy.²⁹⁸ Wprawdzie bowiem imigranci mogą znacząco przyczyniać się do społeczno-gospodarczego rozwoju UE, jednak z imigracją wiąże się z szereg problemów. Statystyki pokazują, że stopa bezrobocia wśród imigrantów - szczególnie drugiego i kolejnych pokoleń - jest prawie dwukrotnie wyższa niż u ludności miejscowej.

²⁹⁷ Pokazuje to przykład Polski. W styczniu 2009 roku wypłacono pierwszą emeryturę obliczoną według nowego systemu w wysokości 923 zł, w której udział tzw. II filaru tj. z OFE wyniósł 23 zł.

²⁹⁸ O problemach tych piszę szerzej m.in. w następujących publikacjach: *Trendy we współczesnych migracjach międzynarodowych*, „Studia i Prace”, Zeszyty Naukowe Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH, 2004, nr 6, *Polityka migracyjna krajów wysoko rozwiniętych a nierówności w gospodarce światowej*, w: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2004, *Przeciwdziałanie skutkom starzenia się społeczeństw w krajach wysoko rozwiniętych*, „Polityka Społeczna” 2003, nr 4, *Globalizacja a międzynarodowe migracje ekonomiczne*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2002, nr 5 (9).

Powoduje to dodatkowy ciężar dla systemów zabezpieczenia społecznego, zwłaszcza w krajach gdzie są one relatywnie hojne i łatwo dostępne. Poza tym imigranci po pewnym czasie też przejmują zachowania prokreacyjne krajów wysokorozwiniętych. Masowe migracje rodzą też szereg trudnych do rozwiązywania problemów dla krajów przyjmujących, takich jak niedostosowania kwalifikacji, regionalne nierównowagi, a zwłaszcza problem społecznej absorpcji ogromnej liczby imigrantów potrzebnej do skompensowania malejących zasobów unijnej siły roboczej.

W SDS mowa jest o potrzebie wspólnej unijnej polityki migracyjnej. Jak dotąd postępy na tym polu są niewielkie. Trudno bowiem wyobrazić sobie taką politykę w wersji korzystnej dla wszystkich krajów członkowskich w sytuacji, gdy w ramach UE są zarówno kraje o dodatnim jak ujemnym saldzie migracji. Poza tym np. postulowana w ramach polityki migracyjnej aktywna polityka przyciągania wysoko kwalifikowanych specjalistów, czyli nasilony tradycyjny brain drain, ma niewiele wspólnego ze zrównoważonym rozwojem w skali świata, którego UE jest propagatorem.

4.7. Wyzwania w zakresie ubóstwa oraz trwałego i zrównoważonego rozwoju w skali globalnej

Trwały i zrównoważony rozwój od początku był koncepcją globalną. Unijna SDS powinna więc z założenia przyczyniać się do trwałego i zrównoważonego rozwoju w jego podstawowych wymiarach w skali całego świata. Cel nadrzędny SDS UE dla priorytetu „Wyzwania w zakresie globalnego ubóstwa i trwałego rozwoju” to **„aktywna promocja idei zrównoważonego rozwoju na całym świecie oraz zapewnienie, aby wewnętrzna i zewnętrzna polityka Unii Europejskiej była spójna z globalnymi celami zrównoważonego rozwoju i międzynarodowymi zobowiązaniami UE w tym obszarze.”**

Dla realizacji tak postawionego celu SDS zakłada przede wszystkim uczynienie znaczącego postępu w kierunku realizacji zobowiązań dotyczących uzgodnionych celów międzynarodowych. Dotyczy to zwłaszcza tzw. Milenijnych celów rozwoju, tj. eliminacji skrajnego ubóstwa i głodu, zapewnienia powszechnego wykształcenia podstawowego, promocji równości płci, obniżenia umieralności dzieci i matek, walki z HIV/AIDS, zapewnienia dostępu do czystej wody i podstawowych urządzeń sanitarnych. Realizację tych celów wiąże się w SDS przede wszystkim ze zwiększeniem pomocy rozwojowej (Official Development Aid) w proporcji do PKB oraz poprawy jakości tej pomocy - jej efektywności i skuteczności. Zgodnie z

podjętymi wcześniej zobowiązaniami do 2015 roku zakłada się podniesienie poziomu tej pomocy do 0,7% PKB UE-27.²⁹⁹

O nieproporcjonalnie małej w stosunku do przekazywanych środków skuteczności pomocy dla krajów ubogich mówi się i pisze od dawna³⁰⁰. W SDS mowa jest m.in. o uniezależnieniu pomocy od spełnienia przez kraj, który ją otrzymuje różnych warunków, ewaluacji efektów a także o potrzebie redukcji zadłużenia krajów ubogich. Są to działania, o których potrzeba podnoszona jest wielu lat, ale których realizacja nie udawała się. Istnieje potrzeba strategicznego długookresowego podejścia, w którym kraje rozwijające się same wezmą na siebie odpowiedzialność za swój rozwój, a pomoc zewnętrzna stanowić powinna tylko dodatkowe wsparcie. Narzucane czy przejmowane z zewnątrz strategie rozwoju tej roli nie spełniły.³⁰¹ Ostatnio coraz częściej mówi się o tym, że w przyszłości może spełnią ją powstające regionalne ugrupowania integracyjne oparte na wspólnym dziedzictwie kulturowym, którego zachowanie uznane jest za jedną z fundamentalnych zasad SD. UE traktowana jest tu jako pozytywny wzorzec.

Promocja zrównoważonego rozwoju na świecie oraz dążenie do spójności wewnętrznych i zewnętrznych polityk Unii Europejskiej z globalnymi celami trwałego rozwoju stanowi w praktyce trudny do realizacji cel. UE podejmuje szereg inicjatyw, zwłaszcza środowiskowych.³⁰² Jednak nieuniknione międzynarodowe sprzeczności interesów powodują, iż po pierwsze - niekoniecznie spotyka się to z aprobatą ze strony krajów rozwijających się, a po drugie - zarówno wewnętrzne jak i zewnętrzne polityki UE nie zawsze są spójne z globalnym zrównoważonym rozwojem. Unia np. niechętnie negocjuje zmiany swoich polityk takich jak wspólna polityka rolna czy polityka

²⁹⁹ Kraje, które już osiągnęły taki poziom powinny w tym czasie dalej zwiększać pomoc, zaś nowe kraje członkowskie powinny dążyć do osiągnięcia wskaźnika na poziomie 0,33%. Obecnie wskaźnik ten wynosi dla UE-15 0,43% PKB i przewyższa średni poziom dla krajów OECD.

³⁰⁰ Por. M. Sulmicka, *Ubóstwo we współczesnym świecie*, Monografie i Opracowania, SGH, 2001, nr 486.

³⁰¹ Nierówności w poziomie rozwoju rosną coraz szybciej. O ile w roku 1950-tym średni dochód na głowę w krajach bogatych był ok. 35 razy wyższy niż w krajach biednych, w l. 1960. - ok. 38 razy, w 1970. - 44 razy, to pod koniec lat 1990-tych rozpiętość ta wzrosła do 74. Szacuje się, że w roku 1820-tym rozpiętość pomiędzy najbogatszymi i najbiedniejszymi krajami kształtowała się jak 1: 3, a w 1913 jak 1:11, obecnie jest prawie 400- krotna. *World Development Report*, The World Bank 1995, 2008.

³⁰² Jest prawdopodobne, że skutki globalnego ocieplenia odczuwają najbardziej kraje rozwijające się (np. powodowane ociepleniem susze powodują niższe zbiory), które same nie poradzą sobie z tym problemem. UE ustanowiła więc specjalny fundusz mający wspomagać te kraje w ich dążeniu do ograniczania emisji CO₂.

handlowa tam, gdzie istniejące rozwiązania (subsydia, ograniczenia wolnego handlu) zakłócają warunki światowego wolnego handlu i są, zdaniem krajów rozwijających się, sprzeczne ze zrównoważonym światowym ładem ekonomicznym.

Problemem jest też niedostateczne branie pod uwagę przez UE zewnętrznych efektów polityk SDS. Raport OECD-FAO 2005-2016 zwraca uwagę, że rosnący na skutek wewnętrznych unijnych regulacji popyt na biopaliwa przyczynił się do nasilenia poważnych środowiskowych i społecznych problemów. Rośliny będące surowcem do produkcji biopaliw rosną najlepiej w klimacie tropikalnym, co nasila presję na deforestację tych obszarów, przyczynia się do utraty bioróżnorodności i lokalnych zaburzeń klimatycznych. Miejscowi rolnicy są usuwani z ich ziem, tak jak tradycyjne uprawy. Na skutek gwałtownie rosnącego popytu na biopaliwa obniżyły się też światowe zapasy zbóż. Wzrost cen podstawowych artykułów żywnościowych pogorszył warunki bytu najuboższych społeczeństw i postawił w trudnej sytuacji kraje ubogie będące importerami tych artykułów.³⁰³ Generalnie obraz skutków ubocznych w krajach Trzeciego Świata spowodowanych wzrostem popytu na biopaliwa nie kojarzy się ze zrównoważonym rozwojem.³⁰⁴

SD nakłada limity (ograniczenia) korzystania z zasobów, co – zwłaszcza w krótkim okresie - może być barierą wzrostu gospodarczego. W krajach wysoko rozwiniętych mówi się, że nakładane ograniczenia korzystania z zasobów naturalnych i wynikające ze zdolności biosfery do absorpcji skutków ludzkiej działalności dyktowane są aktualnym stanem technologii i organizacji. Postęp technologiczny i organizacyjny

³⁰³ Z raportu FAO wynika, że wzrost zapotrzebowania na biopaliwa w efekcie wejścia w życie unijnej dyrektywy paliwowej pociągnął za sobą wzrost cen cukru o 26%, kukurydzy o 11%. Z raportu wynika też, że polityka zachęt do produkcji i wykorzystania paliw w Europie i USA miała niewielki wpływ na zmniejszenie zapotrzebowania na ropę.

³⁰⁴ „W Indonezji stale rozszerzające się uprawy palm olejowych spowodowały katastrofę ekologiczną. W Malezji planuje się rozszerzenie upraw o kolejne 20 mln ha. Skutki brutalnej zmiany ekosystemu są bardzo poważne. Dawniej lasy pochłaniały wodę deszczową. Po zasadzeniu palmowców gleba uległa erozji i woda już w nią nie wsiąka. Powoduje to powodzie trzy razy do roku. Wyginęło mnóstwo drapieżników, co pociągnęło rozmnożenie się szczurów, a plantatorzy sprowadzają kobry z Ameryki Pd żeby się ich pozbyć. Kłęby dymu z płonących lasów zatrują powietrze. W ciągu kilku lat Indonezja stała się trzecim na świecie emitentem gazów cieplarnianych po USA i Chinach, choć zajmuje tylko 0,1% powierzchni globu. Wg badań opublikowanych przez magazyn Science należałoby przez 840 lat używać biopaliw pochodzących z plantacji założonych na torfowiskach, aby wyrównać ich ujemny bilans emisji dwutlenku węgla. Wycięcie lasów pozbawiło źródła utrzymania miejscowe plemiona. Wysokie zyski powodują, że ubogą ludność miejscową siłą pozbawia się ziemi. Po 25 latach palmy olejowe starzeją się i wówczas zwalczą się herbicydami czekając aż obumrą. Potem trzeba wszystko spalić i zasadzić na nowo.” *Koniec lasów deszczowych. Uprawy palm zjadają Borneo*, „Forum” 2008, nr 32, s. 32.

mogą te granice przesuwać, zaś ekologiczne i społeczne wyzwania SD stanowią szansę dla innowacyjnych działań prorozwojowych. Jednak nie należące do twórców światowego postępu technicznego kraje na niższym poziomie rozwoju nie są skłonne do narzucania sobie tych ograniczeń. Twierdzą, że jest to koncepcja stworzona na potrzeby krajów rozwiniętych, które osiągnęły wysoki poziom rozwoju eksploatując zasoby nie bacząc na związane z tym koszty środowiskowe.

Kluczowy międzynarodowy problem w tym obszarze wynika z faktu, że postęp w realizacji celów milenijnych potencjalnie nasila światową nierównowagę surowcowo-środowiskową. Ciągłe szybko rosnąca liczba ludności krajów ubogich w miarę wychodzenia z ubóstwa w efekcie stymulowanego realizacją tych celów wzrostu gospodarczego kreuje rosnący popyt na żywność i surowce oraz zwiększa presję na środowisko.³⁰⁵ Pogodzenie tych trendów w efektywny sposób stanowi ogromne wyzwanie.

5. Realizacja i monitoring SDS

Wdrażanie SDS ma charakter zarówno horyzontalny w stosunku do wszystkich polityk i strategii UE, jak i dziedzinowy, tj. poprzez strategie cząstkowe w poszczególnych obszarach priorytetowych. Instrumentami realizacji SDS są zarówno regulacje prawno-administracyjne (dyrektywy UE, standardy, nakazy, zakazy, koncesje, pozwolenia, itp.) jak i różnego rodzaju bodźce oraz instrumenty rynkowe (bezpośrednie i pośrednie dotacje i subwencje, opłaty i podatki ekologiczne, rynki uprawnień zbywalnych do emisji zanieczyszczeń i eksploatacji zasobów). Ważną rolę w procesie implementacji SDS pełnią oceny oddziaływania na środowisko (Strategic Impact Assessments) przeprowadzane przed przyjęciem programów i strategii. Instrumentami lepszego kształtowania polityki SD są też: ewaluacja ex post oraz konsultacje społeczne. Państwa członkowskie zobowiązane są do wykorzystywania powyższych instrumentów przy opracowywaniu strategii, programów i projektów oraz przydzielaniu funduszy publicznych. SDS, podobnie jak Strategia Lizbońska, nie ma osobnego budżetu. Jako strategia horyzontalna jest ona natomiast współfinansowana przez UE z unijnych funduszy polityki spójności, funduszu rozwoju obszarów wiejskich, funduszu rybołówstwa, instrumentu LIFE+ oraz funduszy na badania naukowe i postęp technologiczny.

Kraje członkowskie opracowują narodowe strategie trwałego i zrównoważonego rozwoju, które podlegają przeglądom pod kątem osiągniętych postępów. Strategie

³⁰⁵ Tak jak nawet bardzo oszczędne auta, do których produkcji przystąpiły niedawno Indie i Chiny rozpoczynające masową motoryzację w biednych krajach.

zrównoważonego rozwoju opracowują również regiony i podmioty lokalne. Komisja ocenia wdrażanie SDS co dwa lata na bazie przyjętych i w miarę potrzeby uaktualnianych wskaźników zrównoważonego rozwoju. W przeciwieństwie do Strategii Lizbońskiej, nie są formułowane rekomendacje krajowe. Kompleksowy przegląd SDS ma być przeprowadzany na początku każdego nowego okresu urzędowania Komisji.

Z punktu widzenia realizacji SDS istotna jest kwestia podziału kompetencji, ponieważ niektóre spośród zaplanowanych działań należą do właściwości Wspólnoty (np. polityka handlowa), podczas gdy inne należą raczej do kompetencji krajowych (energia) lub próbuje się je skoordynować na poziomie europejskim (polityka socjalna). Ponadto do różnych zakresów kompetencji dochodzi jeszcze wymiar globalny. W efekcie często nie jest jasne, za co odpowiada UE a za co państwa członkowskie, co prowadzić może do rozmycia odpowiedzialności a w konsekwencji może być jedną przyczyną małych postępów w realizacji celów.

6. Ocena priorytetów SDS

Choć SD jest rozwojem uwarunkowanym przestrzenią ekologiczną - w głównym nurcie badań i dyskusji istnieje zgoda, że jest to koncepcja znacznie szersza niż tylko ochrona środowiska. W zamyśle jest to model rozwoju, który można nazwać ekologiczno-społecznym. Jeśli jednak przyjrzeć się realizacyjnym rankingom poszczególnych priorytetów, widać, że unijna SDS jest przede wszystkim strategią „zarządzania przez środowisko”, zaś realizowana w ramach UE polityka SD ma charakter bardziej ekocentryczny niż antropocentryczny.³⁰⁶

Wprawdzie nie ma oficjalnego rankingu ważności przyjętych w SDS kierunków priorytetowych, w praktyce widoczne jest, że Unia szczególną wagę przywiązuje do kwestii zmian klimatu. Niezwykle wysoka ranga nadana zwłaszcza emisji CO₂ powoduje, iż „rosnąca liczba ekspertów jest zaniepokojona niebezpieczeństwem popadania w uproszczenie. Inne problemy zrównoważonego rozwoju, takie jak zrównoważona konsumpcja i produkcja, zdrowie publiczne, bioróżnorodność, zasoby naturalne oraz inne aspekty społeczne także wymagają pełnej uwagi.”³⁰⁷ Poza tym wątpliwości może budzić tak daleko posunięty interwencjonizm w sprawie redukcji emisji CO₂ w sytuacji zasadniczych różnic poglądów dotyczących interpretacji przyczyn zmian klimatycznych. Niepokoi fakt, że **ogromne środki pochodzące z**

³⁰⁶ Polska wpisuje się w ten nurt: w okresowych raportach z realizacji SDS przesyłanych przez Polskę do KE, filar społeczny jest przez nas w ogóle pomijany.

³⁰⁷ *Progress on EU Sustainable Development Strategy*, op cit. s. 110.

handlu emisjami zamiast być przekazywane np. na wspólny fundusz środowiskowy, czy szerzej - fundusz zrównoważonego rozwoju UE, stają się w praktyce narzędziem redystrybucji dochodów pomiędzy krajami UE.

Biorąc pod uwagę rosnące uzależnienie naszej cywilizacji od energii oraz rysujące się coraz wyraźniej bariery surowcowe w tej dziedzinie, dla trwałego i zrównoważonego rozwoju z pewnością niezbędna jest odpowiadająca na to wyzwanie strategia energetyczna stawiająca na nowe źródła energii. Strategie takie z powodzeniem zaczynają wdrażać u siebie kraje skandynawskie. Natomiast w ramach UE strategia energetyczna staje się „produktem ubocznym” strategii redukcji emisji CO₂.

W porównaniu z klimatem, np. zmiana trendów w transporcie wydaje się mniej kluczowym obszarem politycznych inicjatyw. Tymczasem wzrost zużycia energii w tym sektorze przewyższa zużycie energii we wszystkich pozostałych sektorach gospodarki. Udział transportu w zużyciu energii rośnie, a 98% zużywanej energii dostarcza ropa naftowa. Postulowane w SDS zmiany w strukturze transportu mające na celu przesunięcie w stronę bardziej środowiskowo przyjaznego transportu (zwłaszcza przesunięcie w stronę transportu zbiorowego w ruchu pasażerskim i kolejowego w transporcie towarowym), obniżenie emisji spalin oraz propagowanie alternatywnych środków przemieszczania się, mogłyby przynieść znaczące korzystne rezultaty z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju. Za jedną z głównych przyczyn trudności w dokonywaniu pożądanych zmian w strukturze transportu uważa się ceny nieodzwierciedlające rzeczywistych kosztów związanych z poszczególnymi rodzajami transportu i przez to wysyłające fałszywe sygnały do użytkowników. Istnieje zgoda, że sytuację poprawiłoby zastosowanie zasady pokrywania kosztów zewnętrznych usług i produktów transportowych według obowiązującej w UE zasady „zanieczyszczający płaci”. Jednak nie ma konsensusu co do sposobu kalkulacji i mechanizmu egzekwowania tych opłat.

Jak wynika z kierunków działań przewidzianych w SDS w obszarze racjonalizacji zużycia zasobów naturalnych oraz wzorców produkcji i konsumpcji, coraz większa część kapitału w UE będzie inwestowana w zmniejszanie jednostkowego zużycia zasobów, substytucję zasobów nieodnawialnych odnawialnymi oraz zmniejszanie polutogenności wzrostu. Szczególnie obiecujące z punktu widzenia wchodzenia na ścieżkę trwałego gospodarowania zasobami naturalnymi wydaje się zastępowanie linearnego podejścia do zużywania zasobów (pozyskiwanie-produkcja-konsumpcja-odpad) ruchem „okrężnym”, gdzie wszelkie odpady, są wykorzystywane w kolejnych cyklach. Postępy w tej dziedzinie są jednak bardzo różne w poszczególnych krajach.

Systematycznie rosnąca średnia długość życia w krajach UE świadczy o generalnie coraz lepszej kondycji zdrowotnej europejskich społeczeństw. Jednak wyzwania i aspiracje dotyczące ochrony zdrowia nie maleją lecz rosną. Szczególnie trudno będzie realizować zadeklarowany w SDS cel nadrzędny omawianego priorytetu w jego części dotyczącej równego dostępu do ochrony zdrowia. Jednym z głównych dylematów współczesnego państwa opiekuńczego jest zapewnienie powszechnego dostępu do coraz bardziej skutecznych, ale i coraz bardziej kosztownych procedur medycznych w sytuacji postępującego starzenia się europejskich społeczeństw oraz gwałtownie rosnących wraz z wiekiem kosztów opieki medycznej i pogodzenia tego z wymogami zachowania równowagi makroekonomicznej. Strategia nie zawiera działań mogących przyczynić się do rozwiązywania tych kwestii. Realizowany w praktyce trend prywatyzacyjny w ochronie zdrowia powiększy nierówności dostępu. Swoistym paradoksem jest, że dalsza poprawa stanu zdrowia populacji UE w efekcie realizacji SDS, przedłużając o kolejne lata okres poprodukcyjny w życiu człowieka, problemy te dodatkowo zaostrzy.

Cele i działania postulowane w SDS w obszarze spójności społecznej i przeciwdziałania narastającej nierównowadze demograficznej są w dużej mierze tożsame z celami Strategii Lizbońskiej w tym zakresie. Utrzymanie wysokiego standardu życia obywateli UE i redukcja ubóstwa osiągnąć mają być zwłaszcza poprzez reformy systemów zabezpieczenia społecznego, aktywną politykę rynku pracy mającą na celu zwiększenie stopy zatrudnienia (zwłaszcza kobiet i ludzi starszych a także ludzi młodych i osób niepełnosprawnych, a więc grup o niższych od średniej wskaźnikach zatrudnienia), podnoszenie wieku emerytalnego, stymulowanie wyższej dzietności i imigrację. W praktyce realizacja tych kierunków działań napotyka jednak na poważne trudności. Próby zmian systemów socjalnych, zwłaszcza emerytalnych, napotykają na silny sprzeciw społeczny. Wzrost aktywizacji zawodowej kobiet wymaga równoległego rozwoju kosztownych systemów opieki nad dziećmi. Nie wszystkie kraje stać na efektywną politykę stymulowania wyższej dzietności jako potencjalną alternatywę imigracji poprawiającej strukturę wiekową starzejących się społeczeństw. Bieżące koszty budżetowe tej polityki są wysokie a korzyści odległe w czasie. Masowa imigracja rodzi nie mniej problemów niż rozwiązuje. Trudno jest też godzić napięcia wynikające z konieczności utrzymywania dyscypliny budżetowej z równoczesnym dążeniem do redukcji ubóstwa przy jednoczesnym wzroście kosztów świadczeń socjalnych związanych ze starzeniem się społeczeństw. Choć nie należy zapominać, że są kraje, którym się to udaje: tradycyjnie przodują kraje skandynawskie.

Wprawdzie w opracowaniu mowa jest głównie o negatywnych przykładach realizacji polityki trwałego i zrównoważonego rozwoju w Polsce, ale oczywiście są też przykłady pozytywne. Na przykład stan środowiska naturalnego we wszystkich dziedzinach uległ bardzo znaczącej poprawie i jest to w dużym stopniu zasługą włączenia Polski w unijną politykę w tym obszarze.³⁰⁸ Mimo dyskusyjności szeregu rozwiązań w poszczególnych obszarach priorytetowych, włączenie Polski w realizację SDS należy uznać za generalnie korzystne. Głównie dlatego, że praktyka okresu transformacji systemowej pokazała, iż mamy problemy z generowaniem i realizacją własnych długookresowych strategii do jakich ze swojej natury należy SDS. Jest też jednak faktem, na co szczególnie starano się zwrócić uwagę w opracowaniu, że jeśli prześledzić **sposób realizacji** poszczególnych priorytetów unijnej SDS w Polsce, widać wiele problemów wskazujących na pilną potrzebę prowadzenia przez nas lepszej polityki. Zarówno lepiej artykułującej nasze interesy i specyfikę w ramach UE, jak i bardziej racjonalnej wewnętrznej realizacji przyjętych w ramach SDS kierunków. W przeciwnym wypadku nawet słuszne i warte realizacji idee SDS przepadają się często w Polsce w swoje przeciwieństwo.

* * *

Kluczowe jest oczywiście pytanie, **czy wybrane w SDS priorytety i przypisane im cele operacyjne są w stanie wprowadzić UE i świat na ścieżkę trwałego i zrównoważonego rozwoju?** Jeśli za główne wyzwanie Strategii uznać zmianę obecnego modelu rozwoju na mniej zasobochłonny i oszczędzający środowisko a zarazem społecznie sprawiedliwy, to jest mało prawdopodobne, aby proponowane działania **przełamały** dotychczasowe negatywne trendy w tych dziedzinach. W sferze zasobów naturalnych działania takie jak zmniejszanie materiałochłonności produkcji, substytucja surowców nieodnawialnych odnawialnymi, zmiany strukturalne w gospodarce czy chroniące środowisko ustawodawstwo, choć niewątpliwie przynoszą efekty w postaci poprawy efektywności wykorzystania zasobów i poprawy jakości środowiska, **nie zapobiegają jednak ogólnemu trendowi wzrostu ich zużycia.** W sferze społecznej postępująca komercjalizacja sprzeczna jest z ideą zrównoważonego ładu społecznego. Skuteczność działań na rzecz zmiany świadomości społecznej na bardziej proekologiczną, niwelują strategię wielkich korporacji nakierowane na kreowanie sztucznego popytu skutecznie nakręcanego przez reklamę i produkowanie

³⁰⁸ Choć też - o czym rzadziej się mówi - także depresji transformacyjnej i upadku wielu gałęzi przemysłu.

rzeczy mniej trwałych. W krajach bogatych ruchy na rzecz zrównoważonego rozwoju propagujące radykalne zmiany modelu konsumpcji, odejście od dominującego dogmatu, że dobrobyt jest tożsamy z dobrobytem materialnym, stawiające na poprawę jakości życia zamiast podnoszenia standardu materialnego („lepiej” zamiast „więcej”, „wartości a nie rzeczy”), mają ciągle niszowy charakter.³⁰⁹ Trudno też liczyć na popularność i zrozumienie haseł ograniczania konsumpcji materialnej w krajach biednych, gdzie dla 3 mld ludzi problemem jest zaspokojenie potrzeb podstawowych warunkujących biologiczne przetrwanie a równocześnie globalizacja mediów upowszechnia zachodnie zasobochłonne wzorce stylu życia. Istnieje też niebezpieczeństwo, że niewłaściwa realizacja SDS może nasilać nierównowagi, czego przykładem są biopaliwa. W tej sytuacji pytanie: jak pogodzić wzrost gospodarczy z trwałym i zrównoważonym rozwojem na obecnym etapie pozostaje ciągle bez odpowiedzi. Oczywiście sytuacja taka odnosi się do obecnego poziomu postępu technicznego. Nowe przełomowe technologie, w tym zwłaszcza w dziedzinie nowych źródeł energii, są w stanie przesuwać granice wzrostu, tak jak to wielokrotnie bywało w przeszłości i temu celowi SDS powinna przede wszystkim służyć. W związku z tym wydaje się, że choć problematyka innowacyjności jest obecna w unijnej strategii SD, to jednak relatywnie słabo w stosunku do narastającej potrzeby poszukiwania przełomowych rozwiązań.

Krytycy koncepcji trwałego i zrównoważonego rozwoju twierdzą, że jest ona „trudną sztuką zatrzymania ciasteczka przy jednoczesnym zjedzeniu go.” Podnoszą, iż koncepcja ta jest zbyt łagodnym potraktowaniem problemów współczesności. Nie dotyka ich źródeł i nie jest na tyle odważna, by zakwestionować podstawowe paradygmaty współczesnej ekonomii, takie jak konieczność wzrostu gospodarczego czy adekwatność wskaźnika PKB.³¹⁰ W efekcie stanowi ona kolejny nadużywany

³⁰⁹ Jest rzeczą znaną, że opublikowany kilka lat temu kolejny raport Donelli i Denisa Meadowsów oraz Jurgena Randersa *Limits to Growth. The 30-Year Update*, (Chelsea Green Publishing Company 2004) tym razem przeszedł praktycznie bez echa. Zdaniem autorów granice, o których pisali w latach 1970. zostały w wielu przypadkach już przekroczone. Zaproponowali oni nowy scenariusz działania w obecnych warunkach.

³¹⁰ Co pewien czas pojawiają się propozycje mierników uzupełniających PKB, np. zaproponowany w 1990r. przez M. Wackernagela i W. Reesa z University of British Columbia *ecological footprint* (trudny do adekwatnego przekładu na język polski termin, dosłownie - „śląd ekologiczny”, ale też np. „poziom wykorzystania środowiska naturalnego”, „wskaźnik obciążenia środowiska naturalnego”). Śląd ekologiczny to szacowana ilość hektarów powierzchni łąd i morza (tzw. globalnych hektarów) potrzebna do kompensacji zasobów zużytych na produkcję, konsumpcję i absorpcję odpadów. W raporcie międzynarodowej organizacji ekologicznej World Wildlife Fund (WWF) „*Living Planet Report 2008*” oszacowano, że zdolność ta w skali Ziemi w 2005r. przekroczona została o 30%. Ekolodzy

frazes polityczny. Sceptycyzm ten można zrozumieć. Z drugiej strony trudno negować już osiągnięty inspirowany ideą SD ogromny postęp np. w zakresie stosowania czystych ekologicznie technologii, gospodarki odpadami czy ochrony ginących gatunków roślin i zwierząt. Coraz większa ilość przedsiębiorstw deklaruje odpowiedzialne społecznie działania i opracowuje swoje strategie zrównoważonego rozwoju. Poza tym zasługą zarówno samej idei trwałego i zrównoważonego rozwoju jak i unijnej SDS jest wzrost społecznej świadomości barier rozwojowych i możliwych kierunków działań. W scenariuszu optymistycznym można założyć, iż w efekcie ścierania się różnych poglądów, krytycznej wymiany myśli i rosnącej świadomości społecznej, wejście na ścieżkę trwałego i zrównoważonego rozwoju następować będzie stopniowo w efekcie kombinacji zarówno ewolucji modelu rozwoju, jak i rozwoju nowych technologii. W procesie tym SDS traktować należy jako punkt wyjścia.

Pojawiają się jednak nowe zagrożenia dla realizacji idei SD, do których z pewnością należy kryzys finansowy. W zglobalizowanym, a więc coraz bardziej współzależnym świecie, czynniki zewnętrzne są na tyle znaczące, że mogą postawić pod znakiem zapytania możliwość jakiegokolwiek rozwoju. W tej sytuacji koordynacja na poziomie ponadnarodowym wydaje się niezbędna. Sytuację jednak utrudnia fakt, że kraje, które wyłamują się z koordynacji międzynarodowej (zwłaszcza Chiny i Indie) rozwijają się szybko i są relatywnie w małym stopniu dotknięte kryzysem. Pierwotną ideę trwałego i zrównoważonego rozwoju opartą na międzynarodowej współpracy, w warunkach kryzysu zastępuje bezwzględna międzynarodowa konkurencja i dbałość przede wszystkim o własne interesy. Jest to widoczne także w ramach UE. Historycznie państwa dążyły do posiadania zasobów i przejęcia nad nimi kontroli. Idea SD jest próbą podjęcia działań na rzecz racjonalizacji wykorzystania zasobów w skali świata dla dobra całej ludzkości. Wydaje się jednak, że rzeczywistość ponownie kieruje bieg wydarzeń na stare tory.

Poza tym dyskusja nad problemami trwałego i zrównoważonego rozwoju prowadzona jest przy założeniu, że świat będzie rozwijał się w warunkach pokoju. Jednak biorąc pod uwagę wyczerpywanie się strategicznych zasobów, gigantyczny wzrost nakładów na zbrojenia i postęp techniczny w tej dziedzinie, można sobie wyobrazić, że w razie kolejnego światowego konfliktu zbrojnego (np. zmaterializowania się wizji konfliktu cywilizacji Huntingtona), zniszczenia środowiska a także koszty społeczne i gospodarcze mogłyby być bezprecedensowe w historii.

chęć, by ślad ekologiczny krajów był używaną powszechnie miarą uzupełniającą wskaźnik PKB i wskaźnik rozwoju społecznego HDI. Jednak mimo popularności tego pomysłu, dyskusyjność metodologii czyni uzyskiwane wyliczenia mało wiarygodnymi.

Optymistyczne może być to, że często właśnie sytuacje kryzysowe wymuszają i przyspieszają bardziej skuteczne działania i rozwiązania. Ich koszt jest jednak wówczas znacznie wyższy niż przy realizacji strategii zapobiegawczej, której pozytywnym przykładem, mimo wszystkich słabości, jest strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej.

Bibliografia

- Donella H. Meadows, Dennis Meadows, Jorgen Randers, William W. Behrens III, *The Limits to Growth*. A Report to The Club of Rome 1972.
- Ekspertyzy do Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2008-2033, MRR, Warszawa 2008, T. I.
- European Union Strategy for Sustainable Development, Gothenburg European Council, COM(2001) 264 final, 2001.
- Fiedor B. *Zasoby nieodnawialne w teorii trwałego rozwoju*, http://www.lp.gov.pl/Members/aktualnosci/konferencja_uj
- Goklany I.M., *The improving state of the World*, Cato 2007.
- Jaśkiewicz J., *Dylematy zrównoważonego rozwoju w Polsce*, „Problemy Ekorozwoju : studia filozoficzno-socjologiczne”, 2008, Vol. 3, nr 1, s. 33-38.
- Our Common Future, a report from the United Nations World Commission on Environment and Development*, 1987, Oxford: Oxford University Press.
- Prandecki K., *Teoretyczne aspekty zrównoważonego rozwoju*, Akademia Finansów 2008, materiał seminaryjny
- Presidency Conclusions*, Lisbon European Council 23-24 March 2000.
- Progress on EU Sustainable Development Strategy, Final Report*, ECORYS, Brussels/Rotterdam 2008.
- Review of the Sustainable Development Strategy (EU SDS)- Renewed Strategy*, Council of The European Union, Brussels, 9 June 2006.
- Stacewicz J. , *Megatrendy a strategia i polityka rozwoju*, Komitet Prognoz „Polska XXI wieku” przy Prezydium PAN, Warszawa 1996.
- Stacewicz J., *Prognozowanie rozwoju społeczno-gospodarczego*, SGPIS, Warszawa 1986.
- Strategia zmian wzorców produkcji i konsumpcji na sprzyjające realizacji zasad trwałego, zrównoważonego rozwoju*. Dokument przyjęty przez RM w dn. 14 X. 2003 r.
- Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*, Gothenburg European Council, COM(2001) 264 final Commission Communication of 15 May 2001.
- Sulmicka M., *Ubóstwo we współczesnym świecie*, Monografie i Opracowania SGH, 2001, nr 486.
- Sulmicka M., *Wskaźniki strukturalne jako instrument monitorowania polityki rozwoju Unii Europejskiej*, w: *Polityka gospodarcza w warunkach integracji z Unią*

Europejską, „Prace i Materiały IRG”, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, z. 82, s.117-147.

Żylicz T., *Globalne wyzwania ekologiczne. Przyszłość- świat – Europa – Polska*, Komitet Badań i Prognoz „Polska 2000 plus”, 2008, nr 2.

Streszczenie

Idea trwałego i zrównoważonego rozwoju zrodziła się z krytyki zagrażającej środowisku naturalnemu wąsko rozumianej pro wzrostowej orientacji w polityce gospodarczej. Jej istotę stanowi dążenie do harmonijnego łączenia wymogów rozwoju społecznego, wzrostu gospodarczego i ochrony środowiska w procesie podejmowania decyzji rozwojowych tak, aby zaspakajać potrzeby obecnych pokoleń nie pozbawiając tych możliwości przyszłych generacji. W praktyce jest sprawą daleką od jednoznaczności jak operacjonalizować tę generalnie słuszną ideę. Celem opracowania jest przegląd obszarów priorytetowych aktualnej Strategii Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej (European Union Sustainable Development Strategy - SDS) oraz wskazanie na niektóre związane z ich realizacją dylematy, w tym - z punktu widzenia Polski. Priorytety SDS dotyczą siedmiu kluczowych wyzwań (priorytetów), za które uznano: zmiany klimatu i czystą energię; zrównoważony transport; produkcję i konsumpcję zgodną z zasadami zrównoważonego rozwoju; ochronę środowiska i zarządzanie zasobami naturalnymi; zdrowie publiczne; integrację społeczną; demografię i migracje; ubóstwo i wyzwania zrównoważonego rozwoju w skali globalnej. Choć włączenie Polski w realizację SDS jest dla nas generalnie korzystne, jednak często wiele tracimy z powodu słabej zdolności korzystania z oficjalnej unijnej zasady realizacji priorytetów tej strategii w sposób dostosowany do specyfiki danego kraju członkowskiego a także słabości naszej wewnętrznej polityki realizacji idei trwałego i zrównoważonego rozwoju.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, strategia, priorytety, Unia Europejska

Priorities of European Union Sustainable Development Strategy

Abstract

The idea of sustainable development originates from the criticism targeted at growth supporting economic policy posing a threat to natural development. The concept itself assumes striving for balanced combination of requirements of social development, economic growth and environmental protection while development decision – making process so that needs of living generations could be met and the needs of future generations could be satisfied. However, it is far from obvious how to pursue this generally justifiable idea. The purpose of the research paper is to have an insight into priority areas of the current European Union Sustainable Development Strategy (SDS) and to indicate some dilemmas resulting from the pursuit of the Strategy, including the ones perceived by Poland. Priorities of the SDS concern seven major challenges, such as: climate change and clean energy, sustainable transport, production and consumption in line with rules of sustainable development, environmental protection and natural resources management, public health, social integration, demography and migrations, poverty and challenges of sustainable development in global terms. Although Poland's joining the SDS pursuit benefits us, we often lose much because of our poor ability to take advantage of the Union's official principle to attain the priorities of the Strategy in line with the specificity of the set member country as well as the weakness of our internal policy of pursuing the idea of sustainable development.

Key words: sustainable development, strategy, priorities, European Union