



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 81 - 2002 • LICZBA STRON 4 (s. 619-622) • © PISM • NR EGZ. PISM - 20

DOKUMENTY ROBOCZE

Zrównoważony rozwój w Unii Europejskiej – konsekwencje dla Polski

Maciej Krzysztofowicz

Zasada zrównoważonego rozwoju (*sustainable development* – tłumaczona również jako trwały rozwój lub ekorozwój), zdefiniowana została w raporcie Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju (tzw. Komisji Bruntland) „Nasza Wspólna Przyszłość” z 1987 r., jako rozwój umożliwiający zaspokojenie potrzeb obecnego pokolenia bez ograniczania możliwości przyszłych pokoleń zaspokojenia ich potrzeb. Wskazuje ona na konieczność takiego rozwoju, w którym wzrost gospodarczy nie powoduje pogorszenia sytuacji społecznej i ekologicznej, a konsekwencje podejmowanych działań w długim okresie nie wpłyną negatywnie na poziom życia przyszłych pokoleń. W 1992 r., podczas konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” (tzw. Szczyt Ziemi) w Rio de Janeiro, przyjęto m.in. Deklarację z Rio, zawierającą 27 zasad służących wdrażaniu zrównoważonego rozwoju oraz Globalny Program Działań „Agenda 21”, precyzujący działania, które powinny zostać podjęte przez państwa, aby osiągnąć cele Deklaracji.

Zaakceptowana definicja zrównoważonego rozwoju jest bardzo ogólna, a w związku z tym może być interpretowana na wiele sposobów. Tym samym, staje się ona podstawą uzgodnień w dwóch różnych sprawach. Kraje rozwinięte skupiają się na połączeniu problematyki ekologicznej z gospodarczą i społeczną oraz na zachowaniu zasobów środowiska naturalnego i różnorodności biologicznej, które w wyniku intensywnego rozwoju gospodarczego zostały ograniczone. W stosunkach pomiędzy krajami

rozwinętymi a rozwijającymi się głównymi kwestiami są: pomoc gospodarcza, redukcja długów oraz łatwiejszy dostęp do rynków.

W Unii Europejskiej (UE), gdzie świadomość ekologiczna jest silnie rozwinięta, a poziom ochrony środowiska wysoki, powstaje wiele inicjatyw wdrażania zrównoważonego rozwoju. Jednakże, mimo deklaracji, koncepcja ta nie jest równoważna polityce gospodarczej i społecznej. Wskazuje na to wzrost zainteresowania państw członkowskich UE ochroną środowiska w okresie wzrostu gospodarczego, natomiast spadek zaangażowania podczas słabej koniunktury oraz narastania problemów gospodarczych i społecznych. Wskaźniki ekologiczne określające między innymi normy zanieczyszczeń oraz harmonogramy dostosowywania się państw członkowskich do norm, sformułowane są bardzo ogólnikowo. Koncepcja zrównoważonego rozwoju nie jest jeszcze w pełni funkcjonującą zasadą w Unii Europejskiej, a Polska, przystępując do UE, będzie ją wdrażała na równi z większością innych państw członkowskich.

Zrównoważony rozwój w Unii Europejskiej. Początkowo harmonizacja przepisów ochrony środowiska odbywała się we Wspólnocie Europejskiej (WE) w takim zakresie, w jakim przyczyniało się to do wyrównania warunków konkurencji na wspólnym rynku. Kolejne Programy Działania na rzecz Ochrony Środowiska Wspólnoty Europejskiej (*Environmental Action Programme – EAP*) służyły wypracowaniu ogólnoeuropejskich norm ochrony środowiska oraz wskaźników oceny jakości życia i poziomu zanieczyszczeń. Jednakże, mimo zaostrożenia norm, sytuacja ekologiczna w Europie pogarszała się. Koncepcja zrównoważonego rozwoju, zamiast niwelowania negatywnych dla środowiska skutków działalności człowieka, ma wpływać na to, aby działalność ta od początku była jak najmniej szkodliwa dla środowiska.

Ważnym impulsem politycznym do wprowadzania zasady zrównoważonego rozwoju w UE było uznanie w Traktacie Amsterdamskim (1997 r.) osiągania trwałego i zrównoważonego rozwoju za jeden z celów Unii Europejskiej. Ponadto w 2001 r. ustalono¹, że zrównoważony rozwój stanie się trzecim elementem, obok gospodarczego i społecznego, tzw. procesu lizbońskiego². Ze względu na charakter procesu lizbońskiego, decyzja ta wymagała ustalenia odpowiednich wskaźników zrównoważonego rozwoju oraz harmonogramu jej realizowania. Ocena postępu realizacji ma miejsce co roku na wiosennym szczycie Rady Europejskiej.

Najważniejsze zagrożenia dla środowiska naturalnego zawarto w dokumencie Strategia Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej³, gdzie wyodrębniono: zmiany klimatyczne związane z emisją gazów cieplarnianych, obecność niebezpiecznych dla zdrowia związków chemicznych w żywności, ubóstwo i wykluczenie społeczne, starzenie się społeczeństw, utrata różnorodności biologicznej (wymieranie wielu gatunków fauny i flory) oraz niedostateczną gospodarką odpadami i zanieczyszczenia związane z ruchem drogowym. Aby sprostać zagrożeniom, proponuje się poprawę spójności polityk wspólnotowych, tak aby zrównoważony rozwój stał się ich podstawową zasadą, uwzględnianą przy ocenie i kształtowaniu polityk, a każda propozycja legislacyjna zawierała opis potencjalnych skutków gospodarczych, ekologicznych oraz społecznych podjęcia proponowanego działania, lub jego zaniechania. Ponadto, zgodnie ze Strategią Zrównoważonego Rozwoju, ceny powinny odzwierciedlać rzeczywiste koszty produktów i usług, czemu służyć ma zmniejszanie dotacji do technologii nieekologicznych i energochłonnych oraz udzielanie wsparcia dla technologii ekologicznych i inicjatyw ekologicznych sektora prywatnego.

Podstawowym narzędziem wdrażania Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE jest Szósty Program Działań: „Środowisko Naturalne 2010: Nasza Przyszłość, Nasz Wybór”

¹ Podczas szczytu Rady Europejskiej w Sztokholmie

² Celem procesu lizbońskiego jest uczynienie z Unii Europejskiej najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki świata, opartej na wiedzy, zdolnej do trwałego wzrostu gospodarczego, z rosnącym zatrudnieniem i o większej sprawiedliwości społecznej (*social cohesion*)

³ Zaakceptowanym na szczycie Rady Europejskiej w Göteborgu, w czerwcu 2001 r.

(na lata 2001–2010), nakierowany na wprowadzenie zasady zrównoważonego rozwoju do działań podejmowanych we wszystkich sektorach gospodarki i politykach wspólnotowych, tworząc podstawy bardziej wszechstronnego podejścia do ochrony środowiska. Jest to kontynuacja poprzedniego, Piątego Programu Działań (realizowanego w latach 1993–2000), podczas którego stworzono odpowiednie dyrektywy oraz wskaźniki, które jednak nie zostały wprowadzone w życie ze względu na niskie zaangażowanie państw członkowskich we wdrażanie prawa wspólnotowego w tej dziedzinie i opór przedsiębiorców, działających przede wszystkim w sektorze energetyki, transportu i turystyki. Ponadto wskazywano na słabe przygotowanie UE pod względem instytucjonalnym: brak przepływu informacji oraz współpracy poszczególnych dyrekcji generalnych, oraz brak spójności decyzji pod względem ekologicznym (np. decyzje dotyczące Wspólnej Polityki Rolnej nie uwzględniały kwestii ochrony środowiska). Szósty Program Działania dotyczy zadań związanych ze zmianami klimatycznymi, zachowaniem różnorodności biologicznej, ochroną zdrowia oraz lepszym wykorzystaniem surowców naturalnych i gospodarką odpadami. Skupiono się w nich na wdrażaniu w państwach członkowskich prawa wspólnotowego w dziedzinie ochrony środowiska, wprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko wszystkich polityk wspólnotowych, wpływaniu na działania ekologiczne poprzez rynek (kształtowanie odpowiednich wzorów konsumpcji, subsydia dla przedsięwzięć ekologicznych, rozwój ekologicznych technologii), większym zaangażowaniu społeczeństwa obywatelskiego oraz wykorzystaniu funduszy strukturalnych dla promocji lepszego zagospodarowania przestrzeni. Ponadto, aby umożliwić zachowanie różnorodności biologicznej i lepsze gospodarowanie istniejącymi zasobami środowiska, w Unii Europejskiej powstaje europejska sieć ekologiczna Natura 2000, która ma na celu objęcie ochroną do 2004 r. około 15% powierzchni Europy.

Podczas szczytu Rady Europejskiej w Cardiff zaproponowano włączenie problematyki ochrony środowiska do działań podejmowanych we wszystkich politykach wspólnotowych. Państwa członkowskie zobowiązały poszczególne rady Unii Europejskiej do opracowania planów włączenia problematyki ekologicznej do takich dziedzin jak: rolnictwo, energetyka, transport, tworzenie wspólnego rynku, przemysł oraz pomoc gospodarcza dla państw rozwijających się. Nie osiągnięto jednak pełnego sukcesu. Nie we wszystkich sektorach doceniono potrzeby integracji zasad ochrony środowiska. W większości planów dominują ogólne cele, bez konkretnych zobowiązań oraz wskaźników, pominięto kwestie dotowania przez UE szkodliwych dla środowiska rodzajów działalności, nie przyjęto także koncepcji strategicznej oceny oddziaływania decyzji podejmowanych w UE na środowisko naturalne. Poszczególne rady nie wykazują szczególnego zaangażowania, nie przekraczając minimum określonego podczas szczytów Rady Europejskiej. Mimo to, proces ten jest kontynuowany, gdyż uwzględnienie ochrony środowiska we wszystkich decyzjach podejmowanych przez UE jest podstawą wprowadzania zasady rozwoju zrównoważonego.

Zrównoważony rozwój jest kwestią globalną, przede wszystkim ze względu na coraz ściślejsze zależności ekonomiczne, społeczne oraz ekologiczne na świecie. Dziesięć lat po Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r., gdzie ustalono zasady wprowadzania zrównoważonego rozwoju, w dniach od 26 sierpnia do 4 września 2002 r., w Johannesburgu odbył się Światowy Szczyt ONZ w sprawie Zrównoważonego Rozwoju⁴, oceniający wprowadzanie „Agendy 21” oraz zasady zrównoważonego rozwoju. Unia Europejska, której celem jest odgrywanie znaczącej roli w polityce międzynarodowej, była silnie zaangażowana w prace przygotowawcze do konferencji. W stanowisku UE wskazano na cztery główne cele, które powinny zostać osiągnięte: partnerstwo z krajami rozwijającymi się w osiąganiu zrównoważonego rozwoju, większa spójność działania na poziomie międzynarodowym, wypracowanie celów ilościowych, lepsze działanie na poziomie regionalnym oraz nadzór międzynarodowy.

⁴ Biuletyn PISM Nr 80/2002

Konsekwencje dla Polski. Polska uczestniczyła w Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro i zobowiązała się do wprowadzenia strategii zrównoważonego rozwoju zgodnie z Planem Działania „Agenda 21”. Konstytucja RP w art. 5 stwierdza, że „RP zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Stanowiło to podstawę opracowania II Polityki Ekologicznej Państwa, zaakceptowanej przez Radę Ministrów w czerwcu 2000 r. oraz dokumentu „Polska 2025 – długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju” przyjętego przez Radę Ministrów w lipcu 2000 r. Oba te dokumenty są zgodne z celami UE w zakresie wdrażania zasady zrównoważonego rozwoju.

W stosunkach z Unią Europejską, zrównoważony rozwój jest wymieniony w Układzie Europejskim (art.71) jako zasada, którą Polska powinna się kierować, realizując politykę skierowaną na rozwój gospodarczy i społeczny. Przystąpienie do UE wymaga zaakceptowania dorobku wspólnotowego (*acquis communautaire*) m.in. w kwestiach ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. Negocjacje członkostwa dotyczące ochrony środowiska zostały tymczasowo zamknięte 26 listopada 2001 r. Ustanowiono dziewięć okresów przejściowych, które dotyczą przede wszystkim zanieczyszczenia powietrza, wody oraz gospodarki odpadami, czyli kwestii technicznych. Przyjęto natomiast zobowiązania wprowadzania zasady zrównoważonego rozwoju. Polska uczestniczy m.in. w programie Natura 2000.

Choć stan środowiska naturalnego w Polsce poprawił się znacznie od 1990 r., poziom zanieczyszczenia jest pod wieloma względami wyższy niż w Unii Europejskiej. Niższy poziom konsumpcji oraz produkcji przemysłowej sprawia, że zasoby naturalne są mniej eksploatowane a różnorodność biologiczna większa niż w UE. Jednakże jedną z podstawowych korzyści Polski z przystąpienia do UE jest osiągnięcie poziomu gospodarczego państw członkowskich, a presja na szybki rozwój gospodarczy może ograniczyć zaangażowanie w ochronę środowiska i odpowiedzialną politykę przestrzenną. Tylko wtedy, gdy kwestie ekologiczne zostaną uwzględnione w tym procesie, współpraca w Unii Europejskiej z państwami o wysokim standardzie i świadomości ekologicznej przy podejmowaniu decyzji, przyczyni się do wzrostu standardów w Polsce. Dodatkowo, w stosunkach międzynarodowych, Polska, jako członek Unii Europejskiej, będzie nie tylko krajem otrzymującym pomoc finansową i techniczną na cele ekologiczne, ale także decydującym, podczas konferencji międzynarodowych, o jej udzieleniu innym państwom.