

Polska polityka ekologiczna a unijna koncepcja zrównoważonego rozwoju

Zrównoważony rozwój to jedna z priorytetowych koncepcji Unii Europejskiej. Osiągnięcie trwałego, stabilnego rozwoju wymaga zintegrowania polityki ekologicznej, gospodarczej i społecznej w ramach tego ugrupowania ponadnarodowego.

W pierwszym okresie funkcjonowania EWG nie było wspólnej polityki w dziedzinie ochrony środowiska, mimo że niektóre dyrektywy i programy uwzględniały ten temat. Wspólna polityka ekologiczna zaczęła się kształtować w latach 80. XX wieku. Jej podstawę zaczęły tworzyć zagadnienia ekonomiczne, etyczne oraz dobro ogółu (przede wszystkim względy zdrowotne). Te problemy stanowią istotę rozwoju zapewniającego równowagę ekologiczną oraz możliwości dalszego wzrostu gospodarczego, tj. ekorozwoju¹.

Szczegółowe zapisy dotyczące polityki ekologicznej UE pojawiły się w Jednolitym Akcie Europejskim z 1987 roku, w którym po raz pierwszy wprowadzono rozdział o ochronie środowiska. Dalsze rozszerzenie kompetencji legislacyjnych, wykonawczych, regulacyjnych i kontrolnych Wspólnoty Europejskiej w sferze gospodarowania środowiskiem miało miejsce w Traktacie z Maastricht z 1992 roku. Formalnie potwierdził to Traktat Amsterdamski w 1997 roku. W traktacie tym do głównych celów UE zaliczono wspieranie postępu gospodarczego i społecznego, a także osiągnięcie zrównoważonego rozwoju. Zobowiązał on także kraje piętnastki do uwzględnienia kwestii ochrony środowiska we wszystkich dziedzinach polityki gospodarczej.

W podanych dokumentach zostały sformułowane zasady, na których opiera się polityka ekologiczna Unii Europejskiej. Tymi zasadami są:

1. wysoki poziom ochrony środowiska (stosownie do badań naukowych, oceny kosztów i korzyści oraz specyfiki regionu) z uwzględnieniem efektywności gospodarczej;

¹ K. Górka, *Skutki integracji Polski z Unią Europejską w dziedzinie ochrony środowiska*, [w:] K. Górka (red.), *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 2001, s. 338.

2. podejmowanie środków ostrożności (unikanie szkód w środowisku naturalnym);
3. zasada zapobiegania oznaczająca likwidację zanieczyszczenia źródła jego powstawania;
4. zasada „zanieczyszczający płaci”, która obejmuje odpowiedzialność za skutki zanieczyszczenia środowiska i za dostosowanie się do standardów ekologicznych;
5. zasada przenikania oznaczająca integrację zagadnień ochrony środowiska ze wszystkimi dziedzinami polityki gospodarczej i społecznej;
6. zasada subsydiarności (pomocniczości) stanowiąca, że wszelkie działania legislacyjne i organizacyjne powinny być podejmowane na możliwie najniższym stopniu jurysdykcji lub zarządzania, który zapewnia skuteczne i efektywne rozwiązanie danego problemu. Zgodnie z tą zasadą przyjmuje się, że wspólne przedsięwzięcia Unii w sferze ochrony środowiska mogą być podejmowane tylko wówczas, gdy cele Wspólnoty mogą być osiągnięte w większym stopniu poprzez działania wspólne, niż przez indywidualne przedsięwzięcia krajów członkowskich;
7. zasada transgranicznej ochrony środowiska oznaczająca, że działania podejmowane w jednym państwie członkowskim nie powinny pogarszać stanu środowiska w innym państwie;
8. zrównoważony ekologicznie i trwały rozwój gospodarczy².

Polityka Wspólnoty w zakresie środowiska opierała się na następujących po sobie Programach Działań Środowiskowych. Programy te, nie tylko określiły zasady i cele bieżące polityki ekologicznej, lecz także pełniły rolę „katalizatora” działalności organizacyjnej i aktywności legislacyjnej Unii w zakresie gospodarowania środowiskiem. Dotychczas zrealizowano pięć takich programów.

Obowiązująca obecnie polityka ekologiczna w państwach piętnastki jest zapisana w „V Programie Działań na rzecz Środowiska zatytułowanym: *Do trwałego i zrównoważonego rozwoju*” uchwalonym 1 lutego 1993 roku. Za główny cel przyjmuje on pogodzenie rozwoju cywilizacyjnego z zachowaniem ekonomicznych oraz pozaekonomicznych zasobów i walorów środowiska jako jednego z kardynalnych wyzwań stojących przed UE i całym światem. W programie tym szczególnie nacisk został położony na długofalowe cele trwałego rozwoju.

Jak podaje B. Poskrobko: „Za priorytetowe dziedziny działań wspólnotowych uznano:

1. zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi, takimi jak: woda, powietrze atmosferyczne, obszary zachowane w stanie naturalnym, strefy przybrzeżne, bogactwa naturalne;
2. zintegrowane zwalczanie zanieczyszczeń i zapobieganie powstawaniu odpadów;

² Ibidem, s. 339.

3. poprawę jakości środowiska na obszarach zurbanizowanych;
4. zmniejszenie zużycia energii ze źródeł nieodnawialnych³.

Piąty program spowodował zmianę w podejściu do problematyki ochrony środowiska. Realizowane wcześniej programy opierały się głównie na aktach prawnych i mechanizmach kontrolnych, w których stronami były rządy i przemysł wytwórczy. W obowiązującym obecnie programie zwrócono uwagę na zagadnienia współodpowiedzialności. Według Stefana Kozłowskiego: „Oznacza to konieczność zaangażowania wszystkich uczestników procesów gospodarczych: organów władz rządowych i samorządowych, przedsiębiorstw państwowych i prywatnych oraz ogółu społeczeństwa. Pociąga to za sobą konieczność znaczących zmian w obecnych modelach konsumpcji i zachowań człowieka”⁴.

Celem VI Programu Działań Środowiskowych (będącego w fazie przygotowań) jest pogłębienie podejścia do trwałego i zrównoważonego rozwoju. Istotną cechą tego programu to sformułowanie istoty rozwoju oraz przedstawienie metody oceny ich realizacji.

Program ekologiczny, do realizacji którego Unia obecnie dąży, odnosi się do szeroko rozumianych ekologicznych aspektów procesu gospodarowania, a także do kategorii trwałego i zrównoważonego rozwoju. Zdaniem B. Poskrobko celami tymi są:

1. harmonijny, trwały i zrównoważony rozwój gospodarczy;
2. trwały i nieinflacyjny wzrost ekonomiczny z poszanowaniem środowiska przyrodniczego;
3. wysoki stopień zbieżności funkcjonowania gospodarek;
4. wysoki poziom zatrudnienia i opieki społecznej;
5. podnoszenie stopy życiowej i jakości życia;
6. spójność społeczna i solidarność między państwami członkowskimi⁵.

Nadrzędnym celem polityki ekologicznej Unii Europejskiej jest zapewnienie w długiej perspektywie takiego wzrostu gospodarczego i trwałej poprawy standardu życia (konsumpcji dóbr i usług, zarówno materialnych, jak i niematerialnych), który nie doprowadzi do pogorszenia się stanu środowiska i zapewni dostępność jego zasobów i walorów (estetycznych, psychologicznych, kulturowych i rekreacyjnych) dla przyszłych pokoleń⁶.

Kontynent europejski ma wyjątkowo dogodne warunki realizacji założeń ekorozwoju, tj. zrównoważonego rozwoju. S. Kozłowski stwierdza, iż wynika to z następujących przyczyn:

1. Europa jako jedyny kontynent ma mniej więcej dotychczas ustabilizowaną sytuację demograficzną. Są to kraje o przyroście naturalnym ujemnym, zerowym

³ B. Poskrobko, *Polityka ekologiczna Unii Europejskiej*, [w:] Ibidem, s. 92.

⁴ S. Kozłowski, *Ekorozwój. Wyzwanie XXI wieku*, Warszawa 2000, s. 159.

⁵ B. Poskrobko, *Polityka...*, op.cit., s. 89.

⁶ B. Fiedor. B. Poskrobko, *Dostosowanie polskiego prawa i regulacji ekologicznych do rozwiązań Unii Europejskiej*, Białystok 2000, s. 13.

- lub w niewielkim stopniu dodatnim. Istnieje więc możliwość realizacji zrównoważonego rozwoju, który zakłada jako warunek wstępny konieczność stacjonarnej liczby ludności;
2. W Europie istnieją wyjątkowo silnie zróżnicowane walory i zasoby środowiska naturalnego. Po okresie wielkiej dewastacji przyrody obecnie podejmowane są działania mające na celu wzmocnienie struktury przyrodniczej. Powiększa się lesistość tego kontynentu, rozpoczynają się już programy renaturalizacji, np. zniszczonych dolin rzecznych;
 3. W porównaniu z innymi kontynentami Europa charakteryzuje się wyjątkowo dużą różnorodnością kulturowo-społeczną. Mimo podejmowanych pewnych działań unifikacyjnych pogłębiają się tendencje do zachowania, a nawet wzmocnienia kulturowej różnorodności regionalnej;
 4. Europa ma stare tradycje myśli chrześcijańskiej, zawierającej ideę koncepcji dobra wspólnego, powściągliwości, sprawiedliwości i miłości bliźniego. Posoborowa nauka społeczna Kościoła Katolickiego stanowi fundament filozoficzny dla ekorozwoju;
 5. W Unii Europejskiej istnieje wola społeczna realizacji zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z jego założeniami powstaje europejska strategia rozwoju regionalnego, której celem długoterminowym ma być harmonijny, trwały rozwój i osiągnięcie równowagi regionalnej. Na podstawie tej idei powstały dwa opracowania, tj.: *Perspektywy europejskiego ładu przestrzennego* (1992) i *Ku nowej przestrzeni europejskiej* (1995)⁷.

Głównymi celami rozwoju, w powyższych opracowaniach, stają się wolność i pokój. Ponadto dąży się do stworzenia trwałego, stabilnego środowiska rozwoju. A także podkreśla się konieczność uznania i szacunku dla tradycji narodowych, regionalnych i lokalnych. Aby te cele osiągnąć, szczególną uwagę przywiązuje się do rozwoju edukacji, badań i centrów informacji. Są to jednocześnie główne siły napędowe całej koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju postrzegana jest w Unii Europejskiej jako ogólna strategia perspektywy europejskiego rozwoju. Dotyczy on wszystkich działań ludzkich i stanowi proces przemian ekonomicznych i społecznych – racjonalnie wykorzystujących zasoby przyrody zarówno dzisiaj, jak i w przyszłości.

Zrównoważony rozwój uważany jest za wymóg uniwersalny, ale z bardzo zróżnicowaną możliwością jego wdrożenia w zależności od warunków lokalnych.

W jakim więc stopniu Polska dostosowała swoją politykę ekologiczną do wymagań Unii w zakresie realizacji tej koncepcji rozwoju?

Po podpisaniu w 1991 roku układu o stowarzyszeniu z Unią Europejską Polska została zobowiązana przede wszystkim do szybkiej harmonizacji prawa ekologicznego do wymogów Unii, szczególnie w dziedzinie wdrażania idei zrównoważonego

⁷ S. Kozłowski, *Ekorozwój...*, op.cit., s. 154–155.

wzrostu oraz ratyfikacji międzynarodowych konwencji w dziedzinie ochrony środowiska tj. Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu.

Zgodnie z art. 80 Układu Europejskiego Polska winna rozwijać współpracę w zakresie ochrony środowiska. W związku z tym dla Ministerstwa Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa wynikają z Układu Europejskiego następujące zadania:

1. wdrożenie instrumentów ekonomicznych z zakresu ochrony środowiska,
2. tworzenie systemu współpracy na szczeblu regionalnym i międzynarodowym,
3. wprowadzenie europejskich systemów zbierania i wymiany informacji związanych z ochroną środowiska,
4. koordynacja działań na rzecz ochrony środowiska z procesami restrukturyzacji, modernizacji i rozwoju gospodarczego (przeływ czystych technologii),
5. harmonizacja regulacji prawnych oraz norm ochrony środowiska z obowiązującymi w UE,
6. nowelizacja ustaw dotyczących ochrony środowiska (prawo wodne, geologiczne i górnicze, prawo o lasach, ustawa o odpadach),
7. kontynuacja prac nad ustawą o ochronie powietrza oraz o ochronie i kształtowaniu środowiska,
8. podjęcie prac związanych z dostosowaniem do wymogów WE przepisów z zakresu: nadzwyczajnych zagrożeń środowiska, ocen oddziaływania na środowisko obiektów przemysłowych i rolnictwa, monitoringu środowiska, łowiectwa i ochrony przyrody,
9. współpraca z WE w dziedzinie wymiany informacji ekspertów, a w tym informacji dotyczących przepływu czystych technologii,
10. realizacja programów szkoleniowych,
11. korzystanie z pomocy finansowej Wspólnot na rzecz ochrony środowiska⁸.

Możliwości realizacji tych zobowiązań Polski wobec Unii określają następujące czynniki:

1. stan środowiska przyrodniczego Polski,
2. stopień zbieżności strategicznych celów polityki ekologicznej UE i Polski oraz poparcia społeczeństw obu stron dla ich realizacji,
3. stopień zbieżności systemów informacyjnych oraz systemu zbierania informacji i monitoringu w Polsce i Unii Europejskiej,
4. stopień zbieżności systemów prawnych obu stron,
5. przewidywane koszty przedsięwzięcia⁹.

Zbliżanie polskiego ustawodawstwa do prawa Unii Europejskiej ma charakter zobowiązania jednostronnego, a jego wykonanie rozciąga się na okres 10 lat, licząc od momentu wejścia w życie układu stowarzyszeniowego. Zobowiązania tego nie

⁸ J. Ciechanowicz, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 1999, s. 13.

⁹ J. Żurek (red.), *Ochrona środowiska w Polsce. Informator o przepisach prawnych, procedurach administracyjnych i instytucjach*, Warszawa 2000, s. 44.

należy utożsamiać z koniecznością osiągnięcia odpowiedniej jakości środowiska w Polsce w tym okresie¹⁰. Celem przypomnienia, środowisko naturalne w Polsce w okresie przemian gospodarczych znajdowało się w bardzo złym stanie – aż 11,2% obszaru należało do obszarów ekologicznie zagrożonych. Nieproporcjonalnie duży do potencjału gospodarczego był także „wkład” Polski w powstawanie zagrożeń o charakterze globalnym (głównie efektu cieplarnianego) czy zagrożeń transgranicznych (głównie emisji związków siarki i azotu)¹¹.

Porównując obecną sytuację w Polsce i krajach Unii Europejskiej należy wskazać, iż stan środowiska w naszym kraju nie jest pod każdym względem gorszy od sytuacji krajów piętnastki. Przykładem są północno-wschodnie tereny Polski, które w niewielkim stopniu są zagospodarowane i mają jednocześnie charakter zbliżony do pierwotnego.

Polska w odróżnieniu od krajów Unii Europejskiej ma mniejszy „wkład” w niszczenie warstwy ozonowej. Najgorzej w Polsce przedstawia się sytuacja w regionach najbardziej zagrożonych, szczególnie w (przemysłowej) południowo-zachodniej części kraju. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że Polska i Unia mają w dużym stopniu zbliżone długookresowe cele polityki ekologicznej. Polityka ekologiczna w naszym kraju przyjęta przez Sejm w 1991 roku opiera się na idei ekorozwoju. Natomiast obowiązujący obecnie program działania Unii w dziedzinie ochrony środowiska jako główne zadanie stawia realizację zasady wzrostu zrównoważonego. Pomimo niewielkich rozbieżności między obu koncepcjami, istota i cele uwarunkowań ekologicznych są takie same.

Uwidaczniają się różnice również w dziedzinie zbierania i przetwarzania informacji na temat ochrony środowiska. W Polsce do 1992 roku podstawą systemu ochrony środowiska była Klasyfikacja Gospodarki Narodowej w większości oparta na ustawodawstwie z początku lat osiemdziesiątych, a więc całkowicie odbiegająca od standardów unijnych. Natomiast w krajach Unii Europejskiej podstawą zbierania informacji ekologicznych państw członkowskich jest zintegrowany system tzw. standardowy kwestionariusz OECD/Eurostat.

Również system norm prawnych dotyczących ochrony środowiska ma inny charakter w UE niż w Polsce. W naszym kraju, przepisy znajdują się w kilkunastu aktach prawnych. W Unii tego typu dokumenty obejmują bardzo szczegółowo zagadnienia z dziedziny ochrony środowiska, które zajmują kilkaset akt prawnych. Takie rozproszenie ustawodawstwa czyni trudniejszą jego interpretację, gdyż do tego celu jest konieczna nie tylko znajomość odpowiednich przepisów, lecz także odpowiedniego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości¹².

¹⁰ *Prawo i środowisko. Harmonizacja polskiej polityki ekologicznej i przepisów prawnych z Unią Europejską*, 1999, 1, s. 39.

¹¹ A. Budnikowski, *Ochrona środowiska jako problem globalny*, Warszawa 1991, s. 110.

¹² A. Strzyńska, *Ochrona środowiska w Polsce na tle regulacji europejskich*, Warszawa 2000, s. 45.

W ustawodawstwie Unii dotyczącym ochrony środowiska występuje wiele kwestii technicznych, które są zasadniczo odmiennie ujmowane. Np. sprawa wytyczania norm emisji. Dopuszczalne emisje ustalane są w Polsce na podstawie norm emisyjnych przy zastosowaniu narzędzi, które w środowisku unijnych fachowców budzą liczne wątpliwości. Ponadto, polskie normy emisji odnoszą się do znacznie większej liczby substancji niż w Unii Europejskiej.

Obszary najbardziej istotnych wyborów, przed którymi stanie Polska w dziedzinie dostosowania przepisów prawnych dotyczących ochrony środowiska do wymogów Unii, zostały bardzo dobrze przedstawione w raporcie Banku Światowego (EU Accession and the Environment: Implications for Poland Interim Report)¹³. W opracowaniu tym wyodrębniono pięć obszarów w których koncentrować się będzie dyskusja na temat zbieżności polskiego prawa z prawem unijnym.

Pierwszy wymieniony w raporcie obszar obejmuje niezbędne dostosowania polskiej produkcji do standardów unijnych. Polska ma za zadanie zbudować w tym celu narodowy system zarządzania niebezpiecznymi związkami chemicznymi i odpadami oraz poprawić jakość stosowanych paliw.

Drugi obszar niezbędnych dostosowań dotyka sfery instytucjonalnej i dziedziny tzw. środków prawnych. Raport szczególną uwagę zwraca na konieczność stopniowego dostosowania polskiego ustawodawstwa do wymogów unijnych. Przede wszystkim wymienia się potrzebę decentralizacji polityki ochrony środowiska oraz zwiększenia roli organizacji pozarządowych w podejmowaniu decyzji dotyczących np. monitoringu środowiska.

Trzeci wymieniony w raporcie obszar obejmuje niezbędne dostosowanie naszego kraju w dziedzinie zanieczyszczeń przemysłowych zwłaszcza w przemyśle stalowym, celulozowym, petrochemicznym i chemicznym – co wiąże się z dużymi nakładami pieniężnymi.

Jako czwarty obszar dostosowań w raporcie Banku Światowego podano zanieczyszczenie powietrza. Dostosowania niezbędne w tej dziedzinie obejmują dwa główne rodzaje zanieczyszczeń – wprowadzenie norm emisji i emisji pozwalających obniżyć zanieczyszczenia obszarów miejskich pyłami przemysłowymi oraz wprowadzenie przepisów pozwalających na redukcję emisji dwutlenku siarki w stopniu, który pozwoliłby Polsce wywiązać się ze zobowiązań wynikających z Drugiego Protokołu Siarkowego¹⁴.

Piąty, ostatni obszar niezbędnych dostosowań obejmuje przepisy w dziedzinie wody pitnej oraz oczyszczalni ścieków miejskich. Należy dodać, iż żaden wspólnotowy akt prawny dotyczący ochrony wód przed zanieczyszczeniem, nie znajduje pełnego odzwierciedlenia w polskim prawie. Obecne przepisy w Polsce nie zobowiązują do budowy kanalizacji czy oczyszczalni ścieków, tak jak to czyni w Unii

¹³ Ibidem, s. 46.

¹⁴ A. Budnikowski, *Ochrona...*, op.cit., s. 113.

Europejskiej dyrektywa 91/271 w sprawie oczyszczalni ścieków. Dlatego też, piąty obszar będzie wiązać się przede wszystkim z koniecznością wybudowania w Polsce szeregu oczyszczalni szczególnie w małych miastach.

Realizacja wyżej wymienionych kwestii wiąże się przede wszystkim z kosztami, jakie będzie musiało ponieść nasze państwo na rzecz ochrony środowiska. Według niemieckiego instytutu IFO, Polska aby dostosować system ochrony środowiska do wymogów unijnych, będzie musiała przeznaczyć na ten cel 30,4 mld Euro w ciągu piętnastu lat, tj. trzy razy więcej niż obecnie. Dlatego też, dostosowując politykę ochrony środowiska należy postępować zgodnie z zasadą racjonalności – osiągnąć maksymalne efekty przy danych nakładach środków finansowych. Należy również przekonać Unię Europejską o naszej dobrej woli i chęci poprawy środowiska, co pozwoli Polsce odwołać się do kolejnej zasady sprawiedliwości, według której koszty ochrony środowiska są ponoszone proporcjonalnie do posiadanych środków we wszystkich krajach członkowskich.