

Polityka ekologiczna Unii Europejskiej

Polityka ekologiczna Unii Europejskiej jest ciekawym przykładem tego, jak suwerenne kraje próbują uzgodnić działania, które wprawdzie zaspokajają jakieś wspólne potrzeby, ale mogą być w zasadzie podjęte tylko jednomyślnie, o ile każdy kraj z osobna uznaje przewagę korzyści nad kosztami. Z tego względu polityka ta musi być kompromisowa. Jednak jej kompromisowość nie polega na znalezieniu rozwiązania, które "uśrednia" preferencje ekologiczne, tylko na próbie godzenia racji ochrony środowiska z gospodarczymi. Na tym tle interesująco wygląda budowa europejskiej sieci *Natura 2000*. Wbrew opiniom, które widzą w niej instrument narzucania krajom biednym upodobań pochodzących z krajów bogatych, w istocie program ten zmusza władze w krajach członkowskich do poważnego zastanowienia się nad przedsięwzięciami gospodarczymi oraz do porównania ich kosztów i korzyści.

Environmental policy in the European Union

European Union's environmental policy makes an interesting case of how sovereign countries strive to take actions that satisfy some sort of common needs. In principle, these should be agreed upon unanimously, provided that each country individually sees the excess of benefits over costs. This type of policy must be considered a compromise – a peculiar one as it does not use an "average" of environmental convictions, but rather tries to reconcile environmental protection with business considerations. *Natura 2000* is of particular interest. Even though it is often seen as a mechanism of transferring the environmental preferences of wealthy countries to those less developed, it forces local authorities to pay attention to the costs and benefits of the contemplated projects.

Unia Europejska stanowi ciekawy eksperyment polityczny, bo choć uczestniczące kraje nie są sfederowane, to jednak dysponują wieloma instytucjami, które przełamują zasadę suwerenności członków. Dla polityki ekologicznej ma to fundamentalne znaczenie, ponieważ przyroda nie zna granic, a jej skuteczna ochrona nieraz wymaga podejmowania działań, które z punktu widzenia pojedynczego kraju wydają się nieuzasadnione. Wprawdzie nadal pewne decyzje oparte są na zasadzie jednomyślności, ale istnieją obszary, gdzie rozwiązania przyjmowane są w głosowaniu większościowym, a jak już zostaną przyjęte, to obowiązują wszystkich członków. Przykładem rozwiązań powszechnie obowiązujących są dyrektywy ekologiczne, które regulują różne dziedziny ochrony środowiska.

Czasami wyglądają one dość dziwnie. Ochrona przed hałasem emitowanym przez kosiarki do trawy doczekała się aż pięciu takich aktów prawnych: 84/538/EEC, 85/409/EEC, 87/252/EEC, 88/180/EEC, i 88/181/EEC. Wyznaczają one powszechnie obowiązujący próg hałasu, powyżej którego urządzenie nie może być zarejestrowane. Z punktu widzenia ekonomii środowiska jest to rozwiązanie niewłaściwe. W ugrupowaniu tak bardzo różnorodnym – gdzie znaleźć można społeczeństwa zarówno mniej jak i bardziej wyczulone

na potrzebę ciszy – wspólna uśredniona norma nikomu dobrze nie służy (*Aura* 6/11). Jedni chcieliby ową normę osłabić, a drudzy zaostrzyć. A choć wspólny poziom szkodzi i jednemu i drugiemu, przyjmuje się go nieraz jako "kompromisowy". Wbrew retoryce, nie jest to kompromis pomiędzy różnymi upodobaniami ekologicznymi, tylko pomiędzy względami ekologicznymi oraz innymi. Normy zróżnicowane regionalnie byłyby w tym przypadku bardziej uzasadnione. Tymczasem swoboda handlu, a w szczególności wygoda prowadzenia działań gospodarczych wymaga, aby produkt rejestrowany był tylko raz; tak, by kosiarka dopuszczona do handlu w jednym kraju członkowskim, mogła być legalnie sprzedawana także w innym.

A zatem polityka ekologiczna w Unii Europejskiej jest "kompromisowa". Nie oznacza to wszakże znalezienia kompromisu pomiędzy bardziej i mniej "zielonymi" społeczeństwami, tylko kompromisu pomiędzy "zielonością" a realiami gospodarczymi. Wyjątkiem jest polityka "spójności", nastawiona na zapewnienie obywatelom wszystkich krajów członkowskich równych szans zaspokojenia potrzeb. A należy do nich przecież także oddychanie czystym powietrzem, picie bezpiecznej wody i rekreacja na łonie nieskażonej przyrody.

Polityka "spójności" polega na transferowaniu bogactwa z regionów cieszących się poziomem PKB *per capita* wyższym od średniego do regionów uboższych. Skuteczność takich transferów zależy nie tylko od ich natężenia, ale również od tego, czy transferowane pieniądze przekładają się na chwilową poprawę jakości życia, czy są umiejętnie inwestowane. Z tym zaś bywa różnie. Efekty europejskiej polityki "spójności" nie są jednoznaczne.

Po pierwsze, ich zbadanie wymaga przyjęcia jakiegoś jednolitego poziomu dezagregacji, ponieważ w Unii Europejskiej znajdują się kraje duże jak Niemcy, ale i małe jak Malta. Funkcjonują trzy sieci statystyczne: NUTS1, NUTS2 i NUTS3. NUTS1 liczy sobie 98 jednostek (duże kraje rozbite są na kilka takich jednostek). NUTS2 liczy 272 jednostki (zazwyczaj odpowiadające polskiemu województwom). I wreszcie NUTS3 liczy 1325 jednostek. Większość działań "spójnościowych" rejestruje się na poziomie NUTS2. Tylko nieliczne programy realizowane są na poziomie NUTS3.

Po drugie, istnieją dwa podejścia do pomiaru "spójności": konwergencja typu "beta" i konwergencja typu "sigma". Pierwsza polega na szybszym tempie zmian w jednostkach znajdujących się poniżej średniej. Druga polega na zmniejszaniu różnic pomiędzy jednostkami. Można wykazać, że konwergencja typu "sigma" implikuje konwergencję typu "beta", ale nie na odwrót.

Po takich wyjaśnieniach należy podsumować europejską politykę "spójności" jako nie w pełni skuteczną. Wprawdzie na poziomie krajowym da się zauważyć konwergencję typu "sigma", ale już na poziomie NUTS2 i NUTS3 nie ma nawet konwergencji typu "beta". Udało się ją stwierdzić tylko w nielicznych krajach członkowskich.

Utrzymywanie się zróżnicowania w poszczególnych krajach nie dowodzi fiaska europejskiej polityki ekologicznej. Istnieją dziedziny, w których owa polityka przynosi pozytywne rezultaty. Zachodnia i północna część Unii Europejskiej cieszy się wyższym poziomem dobrobytu materialnego. Tymczasem na wschodzie i na południu skala niezaspokojenia

potrzeb materialnych jest większa. Z tego względu ochrona dzikiej przyrody bywa tam traktowana jako zadanie mniej ważne niż stymulowanie wzrostu gospodarczego. Na tym tle budowana przez Komisję Europejską sieć obszarów chronionych *Natura 2000* może się wydawać przedwczesna, jako odzwierciedlająca preferencje tych, co są bogaci, a nie tych, co są na dorobku. Niektórzy w Polsce traktują ją jako nowoczesną formę "kolonializacji" albo wtrącenia do skansenu. W ubiegłej dekadzie tak właśnie traktowano walkę o polski plan "zagospodarowania" Rospudy. Rezygnację z tych planów przedstawiano jako dyktat bogatych, któremu biedni muszą się podporządkować (*Aura 9/2006*).

Natomiast w istocie przyjęta pod naciskiem Komisji Europejskiej rezygnacja z planów "zagospodarowania" Rospudy dokonała się na mocy porównania wariantów alternatywnych. Pomysł poprowadzenia szosy przez cenne przyrodniczo bagna okazał się nie tyle wariantem antyekologicznym, co – przede wszystkim – wariantem nieefektywnym ekonomicznie, droższym od alternatywnych. Przepisy *Natura 2000* wymagają bowiem od rządu nie tyle rezygnacji z zaspokajania potrzeb materialnych społeczeństwa, co raczej wyboru wariantu, który jest najtańszy, po wzięciu pod uwagę wszystkich kosztów i korzyści.

W 2015 r. sieć *Natura 2000* liczyła w Polsce 987 obiektów i pokrywała 6,8 mln ha, czyli niemal 22% terytorium państwa (łąączna powierzchnia obiektów jest nawet większa, ale część z nich zachodzi na siebie nawzajem). Wiele osób i instytucji przekonało się, że nie jest ona sposobem na wtrącenie niezamożnego społeczeństwa do skansenu, tylko mechanizmem dyscyplinującym lokalne władze, aby skrupulatniej badały koszty i korzyści kontemplowanych wariantów zagospodarowania przestrzennego. A nade wszystko wymaga, aby władze te zdawały sobie sprawę z bogactwa kapitału przyrodniczego, który wprawdzie nie zawsze jest doceniany, ale może być źródłem korzyści również dla najbliższego otoczenia.

Polityka ekologiczna Unii Europejskiej bywa niezbyt skuteczna, nosi piętno kompromisowości, ale inspiruje.