

## Strategia Lizbońska

Popularna w Unii Europejskiej w latach 2000-2010 Strategia Lizbońska warta jest analizowania z dwóch powodów. Przede wszystkim po to, by uzmysłowić sobie jak ważne wydawały się cele ekologiczne. Ale po to także, by ukazać, że w konfrontacji z wyzwaniami gospodarczymi bardzo szybko zostają one porzucane. Fiasko Strategii Lizbońskiej ilustruje zagrożenia dla europejskiej polityki ekologicznej, która w zbyt dużym zakresie uzależniona jest od lobbingu organizacji biznesowych.

## Lisbon Strategy

There are two main reasons for analysing the Lisbon Strategy which was popular among European policy makers in 2000-2010. First of all, it shows the importance of environmental objectives. At the same time, it demonstrates how quickly these are rejected if found to conflict with economic aspirations. The failure of the Lisbon Strategy illustrates the threats to Europe's environmental policy which is too receptive to business lobbying.

Można się zastanawiać, czy ten dokument z lat 2000-2010 godzien jest jeszcze analizowania. W tej chwili ma wartość głównie historyczną. Dostarcza jednak ciekawej wiedzy na temat zmagania ochrony środowiska z realiami gospodarczymi w Europie i dlatego warto się nad nim pochylić.

Strategia Lizbońska została przyjęta na szczycie politycznym Unii Europejskiej w 2000 r. Miała zapewnić zbudowanie do 2010 r. najbardziej konkurencyjnej na świecie gospodarki opartej na wiedzy. Osoby, które pamiętały buńczuczne deklaracje Związku Radzieckiego na temat dogonienia i przegonienia gospodarki amerykańskiej, słuchały tego z pobłażaniem. Tym niemniej politycy europejscy traktowali Strategię bardzo poważnie i starali się dostosować do niej różne działania. W 2001 r. na szczycie w Goteborgu, odbywającym się w czasie prezydencji szwedzkiej, dodano jeszcze, że spodziewana dynamika nie może naruszać zasad trwałego rozwoju.

W tym kształcie Strategia Lizbońska miała potężny komponent ekologiczny. Składały się na niego cztery cele:

1. Zmiany klimatyczne; spowolnienie zużycia paliw kopalnych;
2. Ochrona zasobów naturalnych;
3. Opanowanie presji ze strony transportu; i
4. Poprawa zdrowia publicznego.

Przeprowadzona na półmetku ocena (*mid-term assessment*) wykazała, że cele ekologiczne zostały postawione zbyt optymistycznie. Owszem, Unia Europejska została uznana za głównego obrońcę Protokołu z Kioto (*Aura 2/2010*), a efektywność energetyczna jej

gospodarek wzrosła. Równocześnie jednak zmian klimatycznych nie udało się zahamować, bo emisja globalna rośnie w zastraszającym tempie, a poprawa efektywności energetycznej bynajmniej nie przelożyła się na wzrost konkurencyjności; przeciwnie, coraz więcej produktów sprowadza się z krajów nie dbających o ochronę klimatu. Z kolei ochrona zasobów naturalnych ma dwa aspekty. W odniesieniu do zasobów żywych nie nastąpiła żadna poprawa – utrata różnorodności biologicznej nadal postępowała. Natomiast poprawiła się skuteczność zagospodarowania odpadów. Presja ze strony transportu nie została opanowana. Nie nastąpiła też poprawa zdrowia publicznego, jakkolwiek trzeba przyznać, że miało się ono nieźle od samego początku, więc dalszy postęp byłby trudny.

Strategia Lizbońska zrewidowana na lata 2005-2010 została "uwolniona" od większości celów ekologicznych. W nowym dokumencie komponent przyrodniczy zredukowano do wytycznej nr 14 (na ogólną liczbę 23), w której znalazł się ogólnikowy postulat, by "promować trwałe wykorzystanie zasobów i wzmocnić synergie pomiędzy ochroną środowiska i wzrostem gospodarczym".

Zrewidowana Strategia Lizbońska została zdominowana przez starania na rzecz promocji wzrostu konkurencyjności. Cele ekologiczne były tolerowane tylko o tyle, o ile mogłyby szybko pomóc w osiągnięciu jakichś celów gospodarczych w rodzaju wzrostu PKB lub redukcji bezrobocia. W uszczegółowieniu wytycznej nr 14 znalazły się trzy postulaty:

- Internalizacja kosztów zewnętrznych,
- Poprawa efektywności energetycznej; i
- Wspieranie technologii przyjaznych środowisku (tzw. *ETAP*).

Pierwszy postulat jest oczywiście słuszny, choć – jak pokazuje historia ostatnich kilku pokoleń – trudny do realizacji; politycy przyznają, że trzeba internalizować, ale zaraz wyjaśniają, że się tego nie da zrobić. Również drugi postulat zgadza się z wiedzą potoczną, ale, powołując się na efekt zwrotny (*Aura 5/2010*), ekonomiści przestrzegają, że nacisk na efektywność energetyczną może dawać opaczne sygnały: podmioty gospodarcze odnoszą wrażenie, że poruszają się w dobrym kierunku, choć w sumie cele ochronne nie są realizowane. Najgroźniejszy wszakże był postulat trzeci. Tak jak każdy program promowania technologii, *ETAP* (*Environmental Technology Action Plan*) może być przechwycony przez lobbystów, którzy wkładają sporo wysiłku w przekonanie władz, że właśnie ich metoda produkcji jest najbardziej przyjazna środowisku i powinna być powszechnie wymagana. Nawet jeśli jakaś metoda produkcji rzeczywiście mogłaby być uznana za najlepszą w danym momencie, to przecież jest wysoce nieprawdopodobne, że pozostanie taką w przyszłości. Ale skoro zrewidowana Strategia Lizbońska miała być "uwolniona" od celów ekologicznych, to postulat trzeci – jako zorientowany na środowisko biznesowe – był jak najbardziej na miejscu.

W 2010 r. oficjalnie przyznano, że Strategia Lizbońska się nie udała. Można się spierać o powody jej fiaska, ale jedno jest pewne. Nie udało się zdynamizować gospodarek europejskich nie z powodu przeciążenia Strategii celami ekologicznymi, ale pomimo "uwolnienia" od nich. Tak więc lekcja dla ochrony środowiska jest w sumie pozytywna.

Nadal można wierzyć, że przyjęcie ambitnych (byle racjonalnych) celów ekologicznych gospodarce nie zaszkodzi, a – przeciwnie – może pomóc.

Patrząc na europejską politykę ekologiczną, trudno zignorować opinię o jej pozornej ambicji i podporządkowaniu troskom gospodarczym. Związek racjonalnej ochrony środowiska z problemami ekonomicznymi jest niewątpliwy. Ekonomiści sugerują nawet (*Aura 9/2011*), że społecznie uzasadniona skala ochrony środowiska to taka, której zaostrzenie wymagałoby poniesienia kosztu większego niż osiągnięta korzyść, zaś osłabienie umożliwiłoby oszczędność kosztów mniejszą niż utracona korzyść. Ale jest to zupełnie co innego, niż pochylanie się nad losem tych, czy innych podmiotów gospodarczych. Gdyby cele ekologiczne w Unii Europejskiej były wyznaczane z zastosowaniem kryterium ekonomicznego, byłyby w zupełności uzasadnione społecznie. Tymczasem jednak bywają one wyznaczane nie w wyniku porównania kosztów i korzyści, ale w wyniku lobbingu takich grup interesów, którym najskuteczniej udaje się przekonać polityków i opinię publiczną o poprawności ekologicznej swoich działań.

Los Strategii Lizbońskiej jest przekonującym dowodem na to, że Europejczycy traktują cele ekologiczne jako drugorzędne w porównaniu z celami gospodarczymi, a jeśli już je dostrzegają, to często nie przez pryzmat ich roli w społeczeństwie, tylko wygody dla jakichś najbardziej elokwentnych przedsiębiorców. Fiasko Strategii Lizbońskiej nie zmieniło niestety tego nastawienia. Niedawno słyszałem, jak Komisarz ds. Klimatu bronił nieskutecznych, a nawet szkodliwych rozwiązań słowami "biznesmeni je popierają".