

## Polityka ekologiczna państwa 2030

W roku 2019 ma być przyjęta nowa polityka ekologiczna państwa. Jej projekt, który został udostępniony opinii publicznej, cechuje się licznymi niedostatkami. Przede wszystkim w zbyt małym stopniu wskazuje na konkretne cele, które powinno się osiągnąć. Ponadto nie ukazuje przekonującego sposobu ich osiągnięcia za pomocą instrumentów, które są już do dyspozycji, albo które należałoby wdrożyć. Z tego względu projekt ustępuje wcześniejszym tego typu dokumentom.

## State environmental policy 2030

A new state environmental policy will be adopted in 2019. Its published draft is far from perfect. First of all, it fails to identify the detailed objectives that need to be achieved. In addition, it fails to analyse how its general objectives can be reached by applying policy instruments – either those available already, or those that should be implemented. Consequently, the draft is much less convincing than earlier documents of this type.

W 2019 roku rząd ma przyjąć *Politykę ekologiczną państwa 2030* (PEP). Swoją opinię o tym dokumencie opieram na podstawie projektu udostępnionego od połowy 2018 r. na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska (<https://bip.mos.gov.pl/prawo/inne-projekty/projekt-polityki-ekologicznej-panstwa-2030/>).

Dziesięcioletni horyzont czasowy sugeruje, że powinien to być dokument strategiczny, zarysowujący instrumenty, za pomocą których ma się dokonać poprawa stanu środowiska przyrodniczego. Ograniczenia, jakim podlegają działania państwa są wielorakie. Po pierwsze, należałoby określić na czym polega stan pożądaný, do którego polityka miałaby nas zbliżyć. Istnieją przecież poziomy referencyjne, których spełnienie zapewnia ludziom i innym stworzonym godziwe warunki egzystencji. Po drugie, istnieją również pożądané warunki gospodarcze, które decydują o dobrobycie materialnym. Dostępność jako tako czystej energii po rozsądnej cenie jest pewnie najpopularniejszym miernikiem takiego uwarunkowania, ale rozważa się też w tym kontekście na przykład możliwości rekreacji. Po trzecie, państwo ma pewne zobowiązania międzynarodowe, które wprowadzić nie muszą być bezpośrednio postrzegane przez obywateli jako niezbędne, ale są *de facto* konieczne po to, aby inne kraje postępowały analogicznie, z czego obywatele korzystają (a co traktują nieraz jako należne im świadczenie ze strony sąsiadów i całego świata). Po czwarte wreszcie, zarysowując politykę ekologiczną, rząd musi pozostawać w zgodzie z innymi dokumentami państwowymi, a w szczególności ze *Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (SOR), przyjętą w 2017 r.

Spośród czterech wzmiankowanych ograniczeń, ostatnie dwa są w PEP dość wyraźnie zaznaczone. Zwłaszcza nadrzędność SOR jest uwypuklona zarówno we wstępie, jak i w dalszych fragmentach projektu PEP. Natomiast inny dokument strategiczny na podobny temat (przyjęty w 2014 r.), *Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.*

(BEiŚ), nie został potraktowany jako wiążący, ponieważ po roku 2020 już ma nie obowiązywać, a tworzona PEP ma go właśnie zastąpić. Wprawdzie SOR może być krytykowana za różne niedostatki metodologiczne, ale słusznie została potraktowana jako pewien punkt odniesienia dla PEP. Wymienione zostały również zobowiązania międzynarodowe, a w szczególności spodziewane ograniczenia związane z ochroną klimatu. Są one podane bardzo lakonicznie, zaledwie w dwóch zdaniach ("[...] redukcja emisji w systemie [handlu pozwoleniami] do 2030 r. ma osiągnąć poziom ok. 43% w stosunku do 2005 r. Osiągnięcie tego celu będzie się wiązało ze zmniejszeniem corocznie dostępnej liczby uprawnień do emisji.", s.15). Nie podano planów sprostania tym ograniczeniom, które przecież mają poważne konsekwencje. Ograniczenia związane z ochroną klimatu wynikają też z *Porozumienia Paryskiego*, które w dokumencie jest parokrotnie wzmiankowane. Niestety PEP często kojarzy je z geotermią i sekwestracją węgla w lasach, co rozmija się z istotą tego porozumienia (*Aura* 3/2017, 3/2018, 9/2018).

W odniesieniu do dostępności energii po rozsądnej cenie – zwanej "bezpieczeństwem energetycznym" – PEP jest więcej niż powściągliwa. Ogranicza się do skrótowego podsumowania BEiŚ (s. 21-36), ale z całkowitym pominięciem problematyki energii, która ma się znaleźć w *Polityce Energetycznej*, czyli w innym dokumencie. W efekcie owa problematyka jest niemal nieobecna w PEP i sprowadza się do wskazania odnawialnych źródeł, a zwłaszcza geotermii jako sposobu na rozwiązanie kłopotów (s. 10, 39, 70, 102). Geotermia ma oczywiście rolę do odegrania, ale nie może być traktowana w Polsce jako technologia wiodąca (*Aura* 10/2017).

Największe jednak rozczarowanie wzbudza w PEP brak określenia stanu pożądanego. Na jednej stronie (55) zarysowuje się cele PEP, ale rozumiane tylko jako uszczegółowienie stosownego celu z SOR, zatytułowanego "Rozwój potencjału środowiska na rzecz obywateli i przedsiębiorców". Przypomina to nieco smutne koleje losu "Strategii Lizbońskiej" (*Aura* 2/2016), która zawierała pierwotnie ambitne cele ekologiczne, ale na półmetku została z nich "oczyszczona" i zredukowana do wytycznej, by "promować trwale wykorzystanie zasobów i wzmocnić synergie pomiędzy ochroną środowiska i wzrostem gospodarczym". Oczywiście gospodarcza rola przyrody jest ważna, ale w ochronie środowiska chodzi o coś więcej. Można było oczekiwać, że PEP postawi konkretne cele i zaplanuje wdrożenie instrumentów, które by je zrealizowały.

Rozdział 7 zatytułowany "Wskaźniki realizacji celów PEP" (s. 56-58) mógł budzić nadzieję, że dokument zarysowuje coś, co dałoby się uznać za konkretne rzeczy do osiągnięcia. Niestety jego lektura rozczarowuje. W paru przypadkach miejsca w tabelkach z wartością docelową pozostają puste. W odniesieniu do jakości wód – zamiast liczb – znajduje się tam sformułowanie "poprawa stanu". Zaś w odniesieniu do miejskich terenów zielonych przewiduje się "zmniejszenie dynamiki spadku"; innymi słowy, przewiduje się dalsze pogorszenie, choć w tempie wolniejszym niż dotychczas. A tam, gdzie są konkretne liczby, bywają one luźno związane z faktyczną ochroną środowiska. Na przykład potencjał adaptacyjny miast (który ma się poprawić do poziomu 40) oznacza odsetek mieszkańców gmin, dla których przyjęto dokument strategiczny o charakterze adaptacyjnym, a nie jakiegokolwiek realne zmiany.

Skoro PEP unika stawiania konkretnych celów, to nie dziwi, że nie wskazuje podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację, ani nie precyzuje instrumentów, za pomocą których

miałoby się owe cele osiągać. Tymczasem należałoby taką pracę wykonać. Na przykład poprawa jakości powietrza w miastach wymaga konkretnych działań podejmowanych przez konkretne podmioty gospodarcze albo konkretne organy administracji (*Aura* 4/2017). Likwidacja niskiej emisji wymaga od podmiotów gospodarczych pewnego wysiłku inwestycyjnego. Od władz samorządowych wymaga organizacji transportu publicznego. Od rządu wymaga zdelegalizowania obrotu brudnymi paliwami. I tak dalej. Niektóre działania mogą być podejmowane w ramach istniejących przepisów. Inne wymagają prac legislacyjnych. Szkoda, że PEP nie formułuje potrzebnej "Mapy drogowej".

Pierwsza obszerna polityka ekologiczna państwa została wypracowana przez rząd Tadeusza Mazowieckiego w 1990 r. i w następnym roku przyjęta przez Sejm i Senat. Była potem jeszcze parokrotnie zmieniana w ślad za zmieniającymi się przepisami i potrzebami ochrony środowiska. Wyrażone w niej rozpoznanie problemów przyrodniczych było zapewne mniej doskonałe niż obecnie możliwe. Natomiast pod względem doboru instrumentów polityki była nieporównanie bardziej dopracowana. Po pierwsze, wskazywała, że organy administracji są odpowiedzialne za imisję, natomiast podmioty gospodarcze – za emisję. Po drugie, wskazywała też, że od zastosowania konkretnych instrumentów zależy to, czy regulowanie emisji (wiążące podmioty gospodarcze) rzeczywiście przekłada się na regulowanie imisji (za którą odpowiada państwo). W szczególności wskazywała zaś na rolę instrumentów ekonomicznych. Warto przypomnieć jej stwierdzenia w tej sprawie:

*Instrumenty ekonomiczne będą służyły minimalizacji społecznych kosztów ochrony środowiska dzięki efektywnemu zróżnicowaniu wymagań ochronnych: a mianowicie, podmioty, których koszty ochrony środowiska są najniższe powinny otrzymywać najostrzejsze wymagania. W praktyce, zasadę tę będą realizować uprawnienia do korzystania z zasobów środowiska i odprowadzania zanieczyszczeń, które mogą być zbywalne. Uprawnienia przyznane danemu podmiotowi mogą być przezeń odsprzedane innemu – za zgodą organu, który je określił.*

Najnowsza PEP mogłaby zostać znacznie udoskonalona, gdyby się odniosła do wcześniejszych tego typu dokumentów i wykorzystała pomysły, które się sprawdziły, a zdystansowała się od tych, które – z perspektywy czasu – okazały się nietrafne.