

BAROMETR ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU 2010-2011



Wydawca:

Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju
ul. Nabelaka 15, lok. 1, 00-743 Warszawa
tel. 22 851-04-02, -03, -04, faks 22 851-04-00
e-mail: ine@ine-isd.org.pl, <http://www.ine-isd.org.pl>

Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju (InE) jest pozarządową organizacją typu think-tank powstałą w 1990 r. z inicjatywy kilku członków Polskiego Klubu Ekologicznego. InE zajmuje się promowaniem i wdrażaniem zasad oraz rozwiązań służących zrównoważonemu rozwojowi Polski, dążąc do jej proekologicznej restrukturyzacji. W swojej działalności kieruje się misją: budowania pozytywnych relacji między rozwojem społecznym i gospodarczym a ochroną środowiska oraz występowania w interesie obecnego i przyszłych pokoleń. Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju współpracuje z krajowym i europejskim ruchem pozarządowym. Instytut ma doświadczenie w tworzeniu strategii ekorozwoju wspólnie ze społecznościami lokalnymi – ich samorządami i partnerami społecznymi, ekologicznymi i partnerami otoczenia biznesu. Opracowania InE wykorzystują parlamentarzysty, administracja rządowa i samorządowa, naukowcy, studenci i uczniowie.

Instytucje i osoby pragnące wesprzeć działalność na rzecz ekorozwoju mogą dokonywać wpłat na konto:
Bank PeKaO SA, II Oddział w Warszawie

Wpłaty w PLN: 92 1240 1024 1111 0000 0267 8197

Redakcja językowa: Ewa Sulejczak

Projekt graficzny: Joanna Chatizow i Leszek Kosmalski - Wydawnictwo Wiatr s. c.

Skład komputerowy: Leszek Kosmalski

Druk i oprawa: GRAFIX Centrum Poligrafii, ul. Bora Komorowskiego 24, 80-377 Gdańsk

© **Copyright by Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2012**

ISBN: 978-83-89495-16-7

Wydrukowano na papierze ekologicznym

INSTYTUT NA RZECZ EKOROZWOJU

BAROMETR ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU 2010-2011

Publikacja wydana w ramach projektu
Innovations for Climate Change including Support for Climate Coalition
finansowanego przez Oak Foundation

Warszawa, lipiec 2012

SPIS TREŚCI

1. Postępy w zrównoważonym rozwoju w latach 2010-2011	6
2. Notatki ekologiczne 2010 i 2011 <i>Krzysztof Kamieniecki</i>	10
Zielona gospodarka	10
Stan środowiska	11
Świadomość ekologiczna Polaków	12
Dostęp do informacji, konsultacje, udział społeczny	
– prawa leżące u podstaw zrównoważonego rozwoju	13
Innowacyjność gospodarki	15
Gospodarowanie odpadami	17
Ochrona przyrody	17
Nękanie powodziami nie ustanie	18
Fundacja Eko-Fundusz kończy działalność	19
Uwaga na problem ubóstwa energetycznego	20
Niemcy wycofują się z energetyki atomowej	21
Rozdroża polskiej energetyki	21
Ważny raport – Polska 2030. Wyzwania rozwojowe	23
Zamiast zakończenia	24
3. Świadomość ekologiczna Polaków – analiza wyników badań ilościowych z lat 1992-2011 <i>Marta Strumińska-Kutra</i>	25
Wstęp	25
Komentarz metodologiczny	27
Zmienność świadomości ekologicznej – czas i struktura społeczna	28
Miejsce ochrony środowiska w świadomości badanych	32
Miejsce środowiska w światopoglądzie badanych	33
Działania proekologiczne – podmioty i odpowiedzialność	36
Poczucie poinformowania i źródła informacji w kwestiach środowiskowych	44
Postawy wobec polityki energetycznej	49
Wnioski	52

4. Alternatywna Polityka Transportowa według zasad zrównoważonego rozwoju	56
– 13 lat później <i>Wojciech Szymalski</i>	
Podstawy zrównoważonego transportu	56
Polityka transportowa na zdecydowanie promotoryzacyjnej ścieżce	58
Polski transport zagraża środowisku	59
Instrumenty polityki transportowej – postulaty a rzeczywistość	60
Przykładowe decyzje rządu	63
5. Efektywność zużycia energii. Między deklaracjami, stanem obecnym a przyszłością <i>Aleksandra Arcipowska, Agnieszka Tomaszewska</i>	65
Efektywność energetyczna – stan aktualny	65
Możliwości poprawy efektywności energetycznej w Polsce i korzyści z niej wynikające	68
Instrumenty wsparcia efektywności energetycznej	70
Ocena systemu wsparcia efektywności energetycznej u odbiorców końcowych	73
Podsumowanie i rekomendacje	76
6. Monitoring tworzenia sieci Natura 2000 w Polsce i w Unii Europejskiej w latach 2010-2011 i w I kwartale 2012 r. <i>Bożenna Wójcik</i>	78
Wstęp	78
Stan sieci Natura 2000 w Polsce i w Europie na początku 2010 r.	79
Najważniejsze wydarzenia i decyzje związane z tworzeniem sieci Natura 2000 w Polsce oraz w Unii Europejskiej w latach 2010–2011 i w I kwartale 2012 r.	80
Stan sieci Natura 2000 w Polsce i w Unii Europejskiej w 2011 r. i na początku 2012 r.	87
Przyszłość sieci Natura 2000 w Polsce i w Unii Europejskiej	89
Funkcjonowanie sieci Natura 2000 w Polsce – różne inicjatywy, projekty i problemy	90
Instytucje odpowiedzialne za obszary Natura 2000 w Polsce	96
Główne źródła informacji o Naturze 2000	97
Załącznik: Wykaz głównych źródeł informacji o sieci Natura 2000	98

SPIS TABEL

1. Liczebność grupy proekologicznej w latach 1992-2008	30
2. Globalne zagrożenia środowiskowe	32
3. Opinie na temat ograniczenia produkcji szkodliwej dla środowiska kosztem miejsc pracy	35
4. Ochrona środowiska a inne potrzeby na poziomie lokalnym	35
5. Bariery we wdrażaniu innowacji w Polsce (trzy najczęściej wybierane spośród 14 zaproponowanych)	39
6. Zachęty we wdrażaniu ekoinnowacji w Polsce (trzy najczęściej wybierane spośród 14 zaproponowanych)	39
7. Oszczędzanie gazu, wody i energii elektrycznej w ostatnich latach	41
8. Źródła informacji respondenta o stanie środowiska	44
9. Źródła wiedzy ekologicznej	45
10. Użytkowanie podstawowych źródeł informacji przez poszczególne grupy społeczno-demograficzne	46
11. Odpowiedzi na polecenie <i>Z poniższej listy wybierz pięć zagadnień, w których zakresie brakuje Ci informacji</i>	47
12. Zaufanie do źródeł informacji (kafeteria rotowana)	48
13. <i>Jaki, Pana(i) zdaniem, rodzaj polityki energetycznej powinien być rozwijany w Polsce w perspektywie 20 lat?</i>	49
14. Opinie Polaków o odnawialnych źródłach energii	51
15. Oszczędności energii finalnej zakładane w prognozie zapotrzebowania na energię w <i>Polityce Energetycznej Polski do 2030 roku</i>	66
16. Potencjał efektywności energetycznej w 2020 r.	69
17. Wybrane instrumenty wsparcia efektywności energetycznej u odbiorców końcowych	71
18. Ocena wybranych instrumentów wsparcia efektywności energetycznej u odbiorców końcowych w ramach projektu AID-EE	74
19. Zestawienie zmian liczby oficjalnie zatwierdzonych obszarów Natura 2000 w Polsce i w Unii Europejskiej w latach 2004-2012, zebranych dzięki monitoringowi	89

SPIS RYCIŃ

1. <i>Co Pana (Pani) zdaniem ma największy wpływ na poprawę stanu środowiska w naszym kraju?</i>	12
2. Zaniepokojenie stanem środowiska przyrodniczego w naszym kraju w ostatnich latach	29
3. <i>Czy Pan(i) lub ktoś z Pana(i) najbliższej rodziny może swoim działaniem przyczynić się do poprawy stanu środowiska w swojej miejscowości?</i>	31
4. <i>Jakie są powody, dla których warto ochronić środowisko?</i>	34
5. Planowany podział Funduszy Spójności dla regionów bardziej rozwiniętych i w fazie przejściowej oraz regionów mniej rozwiniętych	67
6. Struktura finalnego zużycia energii w Polsce według sektorów (w %)	68

WYKAZ SKRÓTÓW

AU	– jednostka przyznanej w ramach Protokołu z Kioto emisji gazów cieplarnianych wyrażona w ekwiwalencie CO ₂ (<i>Assigned Amount Unit</i>)	OFE	– otwarte fundusze emerytalne
AGD	– sprzęt gospodarstwa domowego	ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
AID-EE	– Projekt zajmujący się aktywnym wdrażaniem proponowanej dyrektywy dotyczącej efektywności energetycznej (<i>Active Implementation of the Proposed Directive on Energy Efficiency</i>)	OSO	– obszar specjalnej ochrony
APT	– Alternatywna Polityka Transportowa w Polsce według zasad zrównoważonego rozwoju	OTOP	– Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków
B&R	– badania i rozwój	OZE	– odnawialne źródła energii
CAFE	– Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (<i>Clean Air for Europe</i>)	PAN	– Polska Akademia Nauk
CBOS	– Centrum Badań Opinii Społecznej	PIK	– platforma informacyjno-komunikacyjna
CO ₂ eq	– emisja gazów cieplarnianych wyrażona w ekwiwalencie CO ₂	PKB	– produkt krajowy brutto
EFRR	– Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	pkm	– pasażerokilometr
ESCO	– firma pomagająca uzyskać ze zmniejszenie zużycia energii (<i>Energy Saving Company</i>)	PLB	– polskie obszary specjalnej ochrony ptaków w ramach sieci Natura 2000
FEWE	– Fundacja Efektywnego Wykorzystania Energii	PLC	– polskie obszary ochrony ptaków i siedlisk przyrodniczych w ramach sieci Natura 2000
GDOŚ	– Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska	PLH	– polskie specjalne obszar ochrony siedlisk w ramach sieci Natura 2000
GIS	– system zielonych inwestycji (<i>Green Investment Scheme</i>)	PM10	– pył zawieszony o średnicy cząstek 10 lub mniej mikrometrów (<i>particulate matter</i>)
GMO	– organizmy zmodyfikowane genetycznie (<i>genetic modified organism</i>)	PolSEFF	– Program dostępu do instrumentów finansowych dla sektora MŚP (<i>Polish Sustainable Energy Financing Facility</i>)
IBA	– ostoje ptaków (<i>Important Bird Area</i>)	PTOP „Salamandra”	– Polskie Towarzystwo Ochrony Przyrody „Salamandra”
InE	– Instytut na rzecz Ekorozwoju	RDOŚ	– Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
IOP PAN	– Instytut Ochrony Przyrody Polskiej Akademii Nauk	RTV	– sprzęt radiowo-telewizyjny
KE	– Komisja Europejska	SDF	– standardowy formularz danych
kWh	– kilowatogodzina	tkm	– tonokilometr
ktoe	– kilotona oleju ekwiwalentnego	TWh	– terawatogodzina
LGD	– lokalna grupa działania	UE	– Unia Europejska
MSP	– małe i średnie przedsiębiorstwa	UEFA	– Unia Europejskich Związków Piłkarskich (<i>Union of European Football Associations</i>)
NFOŚiGW	– Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	VAT	– podatek od towarów i usług (<i>Value Added Tax</i>)
		WFOŚiGW	– Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
		WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny
		WWF	– światowa organizacja ekologiczna (dawniej <i>World Wide Fund for Nature i World Wildlife Fund</i>)

1

POSTĘPY W ZRÓWNOWAŻONYM ROZWOJU W LATACH 2010-2011

Bliższy prawdy byłby chyba inny tytuł tego tekstu: *W poszukiwaniu zaginionych postępów zrównoważonego rozwoju*. Tego jednak nie proponujemy ze względu na szczupłość opracowania i niemożność przeanalizowania większej liczby polityk, programów czy decyzji. Instytutu na rzecz Ekorozwoju (InE) dokonał wyboru kilku elementów naszego życia społeczno-ekonomicznego, które – naszym zdaniem – odzwierciedlają stan wdrażania zrównoważonego rozwoju w Polsce.

Nie jest to stan zadowalający. Dokonując wyboru dziedzin, które posłużyły do opisanego stopnia wdrażania zrównoważonego rozwoju, staraliśmy się pominąć odwołania do tego, co się dzieje na poziomie UE; zwracaliśmy raczej uwagę na propozycje i przykłady krajowych polityk oraz sytuacji wspierających zrównoważony rozwój. Nie oznacza to jednak, że zupełnie pominięliśmy „narzucane” przez Unię działania.

Przedstawiając *Barometr 2010-2011*, nawiązujemy do wydanych pod tą samą nazwą publikacji Instytutu za lata 2007-2008^[1] i 2008-2009^[2] w ramach projektu Eko-Herkules.

W tym Barometrze nie ma tematyki dominującej. Sporo miejsca poświęciliśmy zagadnieniom klimatyczno-energetycznym i transportowym, ale zajęliśmy się także sprawami społecznymi, determinującymi naszym zdaniem postępy w zrównoważonym rozwoju, oraz zagadnieniem ochrony różnorodności biologicznej.

Oto, co zamieściliśmy w *Barometrze 2010-2011*.

Przegląd sytuacji w zakresie wdrażania w Polsce zrównoważonego rozwoju rozpoczyna rozdział *Notatki ekologiczne 2010-2011*, w którym autor – Krzysztof Kamieniecki – podjął próbę autorskiego (prezentującego stanowisko Instytutu na rzecz Ekorozwoju) podsumowania sytuacji. Próba obejmuje zarówno zagadnienia „tradycyjne” (np. ocenę stanu środowiska, gospodarki odpadami czy ochrony przyrody), jak i odniesienia do problematyki gospodarczej. Mowa w niej o załączkach zielonej gospodarki, o niedostatku we wprowadzaniu innowacji, o poważnych trudnościach we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju energetyki i transportu oraz o radzeniu sobie z powodziami. Prezentowany jest także w wersji syntetycznej stan świadomości ekologicznej społeczeństwa oraz ciągle niedostateczny rozwój demokracji

[1] http://www.ine-isd.org.pl/theme/UploadFiles/File/publikacje/broszury/barometr_zrownowazonego_rozwoju_2007-2008.pdf

[2] http://www.ine-isd.org.pl/theme/UploadFiles/File/publikacje/broszury/barometr_zrownowazonego_rozwoju_2008-2009.pdf

służący uwzględnianiu zrównoważonego podejścia do rozwoju gospodarczego i społecznego. Omówiony został również bardzo pozytywny przykład instrumentu finansowego, jakim była ekokonwersja długów naszego kraju, w której w głównej roli występował EkoFundusz.

Autorem raportu *Świadomość ekologiczna Polaków – analiza wyników badań ilościowych z lat 1992-2011* jest dr Marta Strumińska-Kutra. Raport powstał głównie na podstawie wyników badań opinii Polaków; takie badania Instytut na rzecz Ekorozwoju prowadzi konsekwentnie od 1992 roku.

Duża waga tego opracowania wynika z ukazania w nim zmienności postaw społeczeństwa wobec środowiska w stosunkowo długim okresie, w którym nastąpiły: transformacja gospodarki, akcesja do UE, tworzenie nowych regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska oraz – jak się zakłada – wzmocnienie zasad zrównoważonego rozwoju. Wiedza o stosunku Polaków do ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju jest szczególnie istotna teraz, kiedy czekają nas wyjątkowo trudne decyzje dotyczące kolejnej transformacji – tej związanej z dostosowaniem gospodarki do wymogów ochrony klimatu i wchodzeniem na ścieżkę niskowęglową. Transformacja, niełatwa sama w sobie, staje się jeszcze bardziej skomplikowana z powodu kryzysu ekonomicznego.

Jeżeli świadomość ekologiczną uzna się za jeden z warunków długofalowego wyjścia z kryzysu ekonomicznego poprzez rozwój zielonej gospodarki, to znaczenie badania tej świadomości i stopnia jej utrwalenia w społeczeństwach poszczególnych państw jest trudne do przecenienia. Ta część społeczeństwa, która przejawia wysoką świadomość

i deklaruje chęć uczestniczenia w działaniach na rzecz zielonej gospodarki jest dla polityków opowiadających się za *green growth* ważną kartą przetargową. W procesie transformacji świadomość ekologiczna będzie ważnym czynnikiem wyboru (oprócz rozważań ekonomicznych i społecznych). W każdym razie politycy powinni się do niej odwołać, podejmując decyzje o charakterze strategicznym. To jest przychylna dużego znaczenia zaprezentowanych w raporcie wyników badań.

Stan świadomości ekologicznej Polaków to również materiał do zastanowienia się nad edukacją ekologiczną, jej miejscem w systemie szkolnictwa jako całości. Jak i o czym uczyć pokolenia, którym przyjdzie odpowiadać na trudne pytania o zasadność dokonywanych wyborów? Jak posługiwać się środowiskowym punktem widzenia, nie tylko argumentacją globalną, ale także znacznie bliższą – regionalną i lokalną? Cena może nie być jedynym i wystarczającym kryterium wyboru.

Kolejny tekst odnosi się do polityki transportowej. W 1999 r. Instytut na rzecz Ekorozwoju zakończył prace nad Alternatywną Polityką Transportową w Polsce według zasad zrównoważonego rozwoju (APT). Głównym założeniem tego dokumentu było określenie kierunków rozwoju systemu transportowego Polski, których realizacja nie spowodowała by przekroczenia wymagań ekologicznych. Było to pierwsze tego typu opracowanie w Polsce; stworzyło podstawy do długoletnich działań na rzecz zrównoważonego transportu wielu ekologicznym organizacjom pozarządowym oraz innym organizacjom i specjalistom. Artykuł *Alternatywna Polityka Transportowa według zasad zrównoważonego rozwoju*

– 13 lat później ukazuje, jak duży jest rozdźwięk pomiędzy deklaracjami a rzeczywistością.

Opracowanie InE opierało się na jakże prostej konstrukcji! Polegała ona na uzależnieniu decyzji o każdej podróży od znalezienia odpowiedzi na następujące pytania:

1. Co można zrobić, aby podróż z A do B nie była konieczna?
2. Jeśli podróż z A do B jest konieczna, to co zrobić, aby była ona ekonomicznie efektywna i społecznie akceptowalna, a równocześnie nie powodowała nadmiernego zużycia zasobów naturalnych i mieściła się w wyznaczonych dla transportu limitach odprowadzanych zanieczyszczeń?

Autorzy APT rozważali cztery warianty polityki:

- zdecydowanie promotoryzacyjną;
- promotoryzacyjną;
- umiarkowanej motoryzacji;
- „ku ekorozwojowi”.

Autor artykułu, Wojciech Szymalski, przypominając dokument opracowany 13 lat temu, analizuje współczesną politykę transportową. Jego konkluzja: polityka transportowa jest na zdecydowanie promotoryzacyjnej ścieżce.

W poszukiwaniu bardziej optymistycznej diagnozy spojrzeliśmy na zagadnienie efektywności energetycznej. Artykuł *Efektywność energetyczna zużycia energii – między deklaracjami, stanem obecnym a przyszłością* autorstwa Aleksandry Arcipowskiej i Agnieszki Tomaszewskiej jest interesującą analizą postępów w poprawie efektywności energetycznej w Polsce. Efektywność może stać się filarem budowy gospodarki niskoemisyjnej zarówno Unii Europejskiej, jak i Polski. Do świadomości społecznej słabo docierają takie sprawy jak

znaczenie wychodzenia z gospodarki uzależnionej od węgla oraz znaczne możliwości osiągnięcia celów polityki klimatycznej. Dlaczego tak jest? Czy przyczyną nie są brak zainteresowanego tą drogą rozwoju silnego inwestora i brak kręgów gospodarczych gotowych lobbować za efektywnością energetyczną? Interesujące jest to, że media nie podejmują tej tematyki, bardziej finezyjnej, rozproszonej i mniej spektakularnej od tematyki energetyki atomowej czy dotyczącej wydobywania węgla. W takiej sytuacji obowiązek promocji, wspierania i tworzenia dobrej prawnej i finansowej infrastruktury spoczywa na państwie, a w każdym razie na rządzie, parlamencie i władzach lokalnych.

Rząd Polski zobowiązał się do 2016 r. poprawić efektywność energetyczną o 9% zużycia energii pierwotnej. Dotychczas udało się wypełnić cel w wysokości 7%. Polska ma ogromne możliwości działań na rzecz efektywności. To wynika z dużej energochłonności polskiej gospodarki, która jest nadal ponad dwukrotnie wyższa niż średnia w UE-27. Można to wykorzystać, aby poprawić konkurencyjność polskiej gospodarki i przy okazji stworzyć nowe miejsca pracy.

Autorki kończą konkluzją, że w Polsce brakuje strategicznego dokumentu wyznaczającego długoterminowe cele i kierunki działania w zakresie efektywności energetycznej po stronie odbiorców energii.

Przegląd wdrażania w Polsce zasad zrównoważonego rozwoju kończy tekst *Monitoring tworzenia sieci Natura 2000 w Polsce i w Unii Europejskiej w latach 2010-2011 i w I kwartale 2012 r.* Jego autorka, Bożenna Wójcik, prezentuje wyniki prowadzonego od ponad 12 lat monitoringu zmian związa-

nych z wdrażaniem w Polsce Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000. Przedstawione w tekście obserwacje, odnoszące się głównie do lat 2010 i 2011, prowadzono w ramach projektu *Szerokie wody Natury 2000* realizowanego w latach 2010-2012 przez Instytut na rzecz Ekorozwoju dzięki wsparciu finansowemu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Autorka omawia powstanie i tworzenie sieci Natura 2000 w Polsce, zwracając uwagę na związane z tym trudności. Podkreśla, że ostatnie dwa lata były bardzo istotne z punktu widzenia ochrony różnorodności biologicznej zarówno w skali globalnej, jak i w Unii Europejskiej, gdzie istotnym narzędziem powołanym do tego celu ma być sieć Natura 2000. Następnie Autorka omawia poszczególne rodzaje obszarów ujętych w system Natura 2000 w Polsce (obszary siedliskowe i ptasie) podkreślając rolę poszczególnych instytucji i organizacji w ich tworzeniu. W ciągu ostatnich dwóch lat zmiany w zasięgu sieci Natura 2000 następowały nie tylko w Polsce, ale też w wielu innych państwach UE. Listy obszarów Natura 2000 były poszerzane.

W Polsce na początku 2012 r. funkcjonowało 823 oficjalnie zatwierdzonych obszarów siedliskowych – 778 obszarów z regionu biogeograficznego kontynentalnego i 45 z regionu biogeograficznego alpejskiego. Siedem z tych obszarów ma równocześnie status obszarów ptasich. Liczba oficjalnie zatwierdzonych obszarów ptasich w Polsce wynosi obecnie 144. Za najistotniejsze dla prawidłowego działania obszarów Natura 2000 uznaje się przygotowywanie planów, które będą podstawą monitoringu stanu gatunków i siedlisk. Nie

wszystkie plany zostaną jednak wykonane w terminie, chociaż przewiduje się, że do końca 2013 r. zostanie nimi objęte 370 obszarów. Autorka podkreśla, że w celu upowszechniania wiedzy o sieci Natura 2000 w różnych środowiskach Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska uruchomiła kilka dużych projektów informacyjno-edukacyjnych. Na tym polu działają także organizacje pozarządowe, przyczyniając się znacząco do upowszechniania wiedzy o sieci Natura 2000 i do zwiększania poziomu akceptacji ochrony walorów przyrodniczych w społeczeństwie.

Autorka zwróciła również uwagę na trudności funkcjonowania obszarów Natura 2000, zwłaszcza w związku z przygotowywaniem inwestycji infrastrukturalnych, których obecnie jest w Polsce wiele ze względu na chęć wykorzystania w maksymalnym stopniu środków Unii Europejskiej dostępnych w obecnej perspektywie finansowej. Na zakończenie zaprezentowano instytucje odpowiedzialne w Polsce za Naturę 2000.

Krzysztof Kamieniecki
Instytut na rzecz Ekorozwoju

2

NOTATKI EKOLOGICZNE 2010 I 2011

KRZYSZTOF KAMIENIECKI^[1]

Zielona gospodarka

Zielona gospodarka niesie ze sobą wysoki stopień ryzyka, ale społeczeństwa aktywne i świadome to ryzyko podejmują. Takie zdanie padło podczas podsumowania konferencji zorganizowanej przez Instytut na rzecz Ekorozwoju i Komisję Środowiska Senatu RP w dniu 14 czerwca 2011 r. na temat świadomości ekologicznej Polaków w kontekście budowania zielonej gospodarki. By zmieniła się polityka – a „zazielenienie” gospodarki jest zmianą znaczącą – konieczna jest interakcja pomiędzy świadomością społeczeństwa, determinacją decydentów i otwartością systemu gospodarczego na takie zmiany. Monitorując wydarzenia z lat 2010 i 2011, trudno dostrzec, by stopień świadomości społecznej był dostateczny, by przejście na nowe kierunki gospodarki (zwłaszcza proklimatyczny i efektywny energetycznie) były oczekiwane, ale wyraźnie widać zachowawczość elit politycznych i ich niechęć do zdecydowanych działań w kierunku zielonej gospodarki. Poruszamy się zatem na poziomie minimalnych działań wynikających raczej z uczestnictwa w UE niż własnej analizy. Społeczeństwo widzi ostrożność

polityków, którą popierają i podbudowują media. Brak debaty na temat polityk ekologicznej, energetycznej i wielu innych ogranicza dostęp społeczeństwa do informacji, zawężając ją do jednostronnie formułowanych poglądów i racji.

Także nasze elity polityczne nie mają klarownego obrazu teraźniejszości i przyszłości. Wystarczy przejrzeć biuletyny sejmowe zawierające zapisy dyskusji toczących się podczas obrad poszczególnych komisji. Wymieniane tam poglądy nadszpiewanie często udowadniają brak wiedzy tych, którym przychodzi współtworzyć prawo, ustanawiać polityki. Nie jest to jednak przypadłość wyłącznie polska.

Zapewne nie ma jednej dobrej odpowiedzi na pytanie o najbardziej efektywny sposób przejścia od gospodarki opartej na węglu do gospodarki zielonej, zwłaszcza do tej jej części, która jest być może najbardziej pożądana, a mianowicie do gospodarki niskowęglowej. W Europie poszczególne kraje wybierają odpowiednie do ich uwarunkowań modele, wyznaczają drogi przejścia. W Polsce temat jest wciąż otwarty, wielowątkowy, niepokładany.

Podczas wizyty w polskim Parlamencie Komisarz UE ds. działań w dziedzinie klimatu, Pani Connie Hedegaard, wzięła udział w posiedzeniu wspólnym Komisji do Spraw Unii Euro-

[1] Wiceprezes Instytutu na rzecz Ekorozwoju.

pejskiej, Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Gospodarki^[2]. Obecni na posiedzeniu posłowie i ministrowie zadawali pytania, które zwykle zadają sobie obywatele, gdy mówi się o zmianach klimatycznych, roli UE w tworzeniu międzynarodowych porozumień czy wpływie UE na zmianę gospodarek takich państw jak Stany Zjednoczone, Chiny czy Indie. I choć, jak odnotowała Pani Komisarz, uczestnicy nie kwestionowali występowania zmian klimatycznych, to jednak musiała wyjaśniać, dlaczego zajmujemy się CO₂ (co jest kwestią powszechnie podnoszoną w wielu mediach bez próby udzielenia obiektywnych odpowiedzi). Komisarz wskazywała na makroekonomiczne skutki zmian klimatycznych, na uzależnienie niektórych gospodarek od surowców energetycznych, wyliczała pozytywne strony przejścia na gospodarkę niskowęglową.

Celem wizyty były zapoznanie się ze stanem prac związanych ze sprawami klimatycznymi w Polsce oraz zaprezentowanie unijnej „mapy drogowej” do gospodarki niskowęglowej do roku 2050. Komisarz sugerowała, by Polska również opracowała taki dokument wskazujący drogę ograniczenia emisji CO₂ do poziomu 80–95% w stosunku do emisji w roku 1990. Takie opracowania powstały lub są w trakcie tworzenia w Niemczech, Danii, Czechach, Słowenii, Wielkiej Brytanii i na Węgrzech.

Poniżej znajduje się wybór informacji, które – jak się wydaje – odzwierciedlają niedostatek zrównoważonego rozwoju w naszej polityce. W tym wyborze szczególną uwagę zwróco-

no na sprawy obywatelskie, co jest uzasadnione rosnącą potrzebą społeczeństwa polityki. Braki w tej dziedzinie są coraz bardziej widoczne, odczuwalne i niepokojące.

Stan środowiska

Jeżeli dąży się do zrównoważonego rozwoju kraju czy regionu, to nie należy odkładać działań służących poprawie stanu środowiska, zwłaszcza tam, gdzie zaniedbania mają początek w przeszłości. Im lepszy stan środowiska, tym łatwiej jest wdrażać zasadę zrównoważonego rozwoju. W 2010 r. ten stan przedstawiał się mniej więcej następująco^[3]:

- W 1/3 kontroli przeprowadzonych przez Państwową Inspekcję Ochrony Środowiska stwierdzono naruszenia prawa. Dobrą wiadomością jest natomiast to, że w zaledwie 1/12 ogółu kontroli były to naruszenia rzeczywiście wpływające na stan środowiska.
- Kontrola branży produkcji pasz wykazała, że funkcjonuje ona w zgodzie z prawem ochrony środowiska.
- Stwierdzono opóźnienia w realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych oraz niewydolność Krajowego Planu Gospodarki Odpadami.
- Bolączką jest szara strefa w gospodarce odpadami.
- W przypadku transgranicznego przemieszczania odpadów utrzymuje się tradycyjna przewaga „importu” nad „eksportem”. Wykryto 39 przypadków nielegalnego transgranicznego przemieszczania odpadów.

[2] Biuletyn 4917/VI z dnia 01.04.2011; Komisja do Spraw Unii Europejskiej, Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Komisja Gospodarki.

[3] Na podstawie wypowiedzi Głównego Inspektora Ochrony Środowiska dr. Andrzeja Jagusiewicza na temat *Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2010 r.* Biuletyn 5423/VI Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa /nr 211/ 28-07-2011.

- Nie udało się nam wdrożyć Dyrektywy CAFE o jakości powietrza, ale wprowadzono monitoring pyłu o frakcji 2,5 mikrometra.
- Jakość powietrza nie poprawia się – zwłaszcza w odniesieniu do zanieczyszczeń emitowanych przez sektor komunalny, czyli przez małe źródła spalania i pojazdy mechaniczne.
- Wnioski z pierwszego roku realizacji pełnego 6-letniego cyklu monitoringu wód wskazują na niewielką poprawę jakości wód; przybyło wód pierwszej klasy czystości.
- W dziedzinie monitoringu hałasu stwierdzono opóźnienia w przygotowaniu map akustycznych oraz zwiększenie się hałasu budowlanego.

Inspekcja była ponadto aktywna w zakresie współpracy międzynarodowej, zwłaszcza dotyczącej Bałtyku.

W Inspekcji ubyto 65 etatów; w końcu 2010 r. liczyła 2400 osób. Jej budżet wynosił 261 mln PLN, z czego środki budżetowe to 163 mln PLN. Było to mniej o 5% w stosunku do 2009 roku.

Świadomość ekologiczna Polaków^[4]

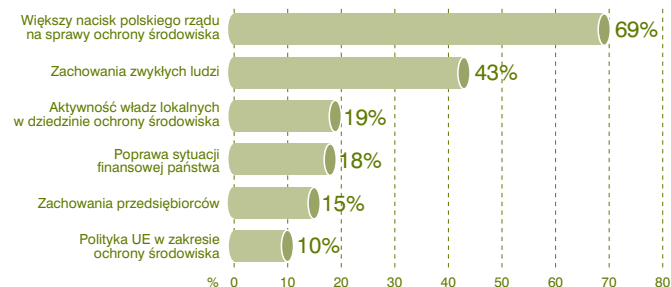
W 2010 r. Instytut na rzecz Ekorozwoju, podobnie jak w poprzednich latach, przeprowadził badanie świadomości ekologicznej Polaków. Tym razem było ono bardziej ukierunkowane na zagadnienia energetyczne i klimatyczne. Jest to zrozumiałe, ponieważ ta tematyka powinna skupiać na sobie uwagę polityków, administracji i mediów. Nie powinna też być obca zwykłym obywatelom.

Znajdujemy się w okresie, w którym podejmuje się zasadnicze decyzje ustanawiające polityki gospodarcze w odniesieniu do zmian klimatycznych i czekającej nas transformacji energetycznej. Jaki mamy zatem stosunek do tych zagadnień?

W porównaniu z poprzednimi latami zmniejszyła się liczba Polaków traktujących zanieczyszczenie środowiska przyrodniczego jako zagrożenie cywilizacyjne. Zasadniczym powodem ochrony środowiska jest – zdaniem ankietowanych – dbałość o zdrowie obecnych i przyszłych pokoleń.

Na podkreślenie zasługuje przypisywanie rządowi dominującej roli w działaniach na rzecz ochrony środowiska. Rolę samorządów oceniono niekorzystnie: nie odgrywają ważnej roli w dbałości o środowisko. Być może jednak ich rola jest większa niż wynika to z ocen wystawionych przez ankietowanych (ryc. 1).

Ryc. 1. Co Pana(i) zdaniem ma największy wpływ na poprawę stanu środowiska w naszym kraju?



Źródło: Stanaszek A., Tędziągolska M., *Badanie świadomości ekologicznej Polaków 2010 ze szczególnym uwzględnieniem energetyki przyjaznej środowisku*. Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa, styczeń 2011.

[4] Stanaszek A., Tędziągolska M., *Badanie świadomości ekologicznej Polaków 2010 ze szczególnym uwzględnieniem energetyki przyjaznej środowisku*. Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa, styczeń 2011.

Polacy opowiadają się za rozwojem energetyki opartej na odnawialnych źródłach energii (OZE), których wykorzystanie powinno być dotowane z budżetu państwa. Podkreśla się braki w zakresie dostępności informacji o OZE. Część badanych opowiedziała się za rozwojem energetyki atomowej (16%).

Polacy czują się dobrze poinformowani o możliwościach oszczędzania energii w skali gospodarstwa domowego, jednak przy zakupach kierują się bardziej ceną produktu niż jego efektywnością energetyczną (co nie oznacza, że lekceważą tę cechę, podobnie jak trwałość nabywanych urządzeń AGD i RTV).

Dostęp do informacji, konsultacje, udział społeczny – prawa leżące u podstaw zrównoważonego rozwoju

Dostęp do informacji jest jednym z praw obywatelskich w każdym demokratycznym systemie, a rola tego prawa leży u podstaw realizacji zrównoważonego rozwoju. Kiedy pod koniec swej kadencji, we wrześniu 2011 r., do nowelizowanej ustawy o dostępie do informacji rząd wprowadził poprawki, które ograniczyły w niektórych przypadkach dostęp do informacji, wywołało to protesty m.in. organizacji społecznych. Prezydent nowelizację podpisał i stała się ona prawem.

Według ustawy ograniczenie dostępu do informacji może mieć miejsce ze względu na „interes gospodarczy państwa”, czyli wówczas, gdy:

- interes państwa mógłby zostać naruszony przez osłabienie

zdolności negocjacyjnej Polski lub Skarbu Państwa w procesie uzgadniania porozumień międzynarodowych;

- nie można chronić interesów Skarbu Państwa lub Rzeczypospolitej w postępowaniach przed organami orzekającymi (sądami, trybunałami, arbitrażami, etc.).

Wątpliwości budzi sformułowanie „interes gospodarczy państwa”, które nie zostało sprecyzowane ani w tej ustawie, ani w żadnym innym akcie prawnym.

Wydaje się, że w niektórych przypadkach ograniczenie dostępu do informacji mogłoby być uzasadnione, ale w sformułowaniu ustawowym brak jest odpowiednich doprecyzowań. Właśnie to może prowadzić do uznaniowości udostępniania informacji przez osoby i instytucje dysponujące informacją, dla ekologów może oznaczać zamknięcie dostępu do informacji w licznych przypadkach. Dotyczy to choćby obecnie prowadzonych kampanii takich jak: budowa elektrowni atomowej (koszt, bezpieczeństwo, gospodarka odpadami, jakość wykonywania prac), GMO (kto, co i gdzie uprawia, jakie są skutki zdrowotne lub wyniki badań), wydobywanie gazu z łupków. Ratunkiem dla ekologów pozostaje w takich sytuacjach Konwencja z Aarhus.

Żyjemy w czasach, w których przedzieramy się z transparentnością przez różne rewiry gospodarki i odnosimy sukcesy, a jednocześnie z obawy przed zagrożeniami zamykamy się w pułapkach prawnych i proceduralnych, które tę otwartość i poczucie wolności ograniczają. Tak jest chyba w przypadku wspomnianej ustawy.

Wydawałoby się, że ograniczenie dostępu do informacji to wypadek przy pracy Parlamentu. Tymczasem Członkowie

Obywatelskiego Forum Legislacji działającego przy Fundacji im. Stefana Batorego opublikowali stanowisko^[5], w którym wyrażają sprzeciw wobec przyjęcia przez Radę Ministrów Uchwały nr 214 z dnia 6 grudnia 2011 r. wprowadzającej zmiany do regulaminu pracy Rady Ministrów. Konsekwencją tych zmian są dalsze ograniczenia udziału obywateli w procesie legislacyjnym. Zdaniem Forum Legislacji wprowadzony uchwałą tryb prac nad rządowymi projektami ustaw przeczy idei społeczeństwa obywatelskiego oraz jego roli w demokratycznym państwie prawnym. Prowadzi także do dalszego ograniczenia transparentności procesu stanowienia prawa, co – wobec ostatnich zmian w ustawie o dostępie do informacji publicznej – budzi tym większy niepokój.

O „lepszą demokrację” upomniało się również Forum Obywatelskiego Rozwoju kierowane przez Profesora Leszka Balcerowicza. Toczy ono spór z Kancelarią Prezydenta o udostępnienie opinii prawnych, na które Prezydent powoływał się, uzasadniając swoją decyzję o podpisaniu ustawy o OFE. Sprawa wywołała krótkotrwałą dyskusję i przeniosła się do sal sądowych.

To trzecia w stosunkowo krótkim okresie sporna kwestia, w której transparentność i dostęp do informacji są przedmiotem rozbieżnych interpretacji. Nie wdając się w próbę oceny prawnej zasadności odmowy Kancelarii udostępnienia opinii, można się obawiać, że administracja zawsze może powołać się na opinie ekspertów, którzy – rzetelnie lub nie – doradzali w jakiejś sprawie.

Z praktyki wiemy, że zdarzają się sytuacje, w których np. administracja powołuje się na informacje lub stanowiska, nie podając ich źródeł, lub podważa wiarygodność danych, którymi podpierają swe stanowisko np. organizacje pozarządowe. To takie administracyjne „tarcze”, o które się bezsilnie odbijamy. Z drugiej strony społeczeństwo ma prawo wiedzieć, czy władza publiczna czerpie informacje z wiarygodnych źródeł, bo przecież (choćby z powodu pośpiechu) może ona popełnić błąd, sięgając po niewłaściwe stanowisko, pozorny autorytet. Z tych punktów widzenia warto sympatyzować z postawą Forum Obywatelskiego Rozwoju, którego żądania mogą wzmocnić podstawy zrównoważonego rozwoju; do tych podstaw należy przecież właściwa, dostępna informacja.

Celem nie jest tu wystawianie politycznych ocen, a jedynie społeczna ocena decyzji, które mogą wzmocnić lub osłabić realizację zasad zrównoważonego rozwoju. Przytoczone przypadki stanowienia lub interpretowania prawa budzą jednak niepokój dotyczący lekceważenia praw obywatelskich, determinujących postęp w zrównoważonym rozwoju. Potraktujmy zatem zaistniałe przypadki jako niefortunne wydarzenia, a nie jako ciąg posunięć mających na celu pomniejszenie wpływu obywateli na decyzje rządowe. Nieco optymizmu można zaczerpnąć z działań Kancelarii Prezydenta, która kontynuuje i rozwija dobry zwyczaj organizowania debat na ważne społecznie tematy. To jest pewien element działań konsultacyjnych, przypominający może bardziej wysłuchanie, które pozwala urzędnikom Kancelarii Prezydenta i samemu Prezydentowi zapoznać się z poglądami różnych stron skupionych wokół budzącego kontrowersje zagadnienia.

[5] *Sprzeciw Obywatelskiego Forum Legislacji wobec ograniczenia udziału obywateli w procesie stanowienia prawa.* Warszawa, 19 grudnia 2011 roku. <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/712647.html>.

Takie spotkania nie zaspakają jednak narastającej potrzeby przeprowadzania debat społecznych, obejmujących szerokie kręgi społeczne. Ich brak może spowodować odwrócenie się społeczeństwa od sfer rządzących i zrodzić dążenie do zrównoważonego rozwoju na zasadach innych niż demokratyczne.

Zaprezentowane przypadki to niejako spór o pryncypia. A jak jest z praktyką?

By nie dopuszczać do głosu indywidualnych doświadczeń, sięgnijmy do opracowania Instytutu Spraw Publicznych na temat współpracy administracji i organizacji pozarządowych w postępowaniach prowadzących do wydania decyzji środowiskowych^[6]. O przebiegu współpracy doskonale informują tytuły poszczególnych rozdziałów opracowania.

Oto one:

- W postępowaniach z udziałem społeczeństwa dominuje formalistyczne podejście do przepisów prawa.
- Gromadzona dokumentacja nie jest wykorzystywana do poprawy standardów działania.
- Doświadczenia współpracy na poziomie strategicznym nie mają przełożenia na poziom operacyjny.
- W niektórych wypadkach prawo umożliwia administracji ograniczenie udziału społeczeństwa w postępowaniu.
- Jak zwiększyć efektywność udziału organizacji pozarządowych w postępowaniach?

[6] Koziarek M., *Jak rytuał zastąpić refleksją? Współpraca administracji i organizacji pozarządowych w postępowaniach prowadzących do wydania decyzji środowiskowych*. Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie nr 128. 01.2012.

Innowacyjność gospodarki

Przypomnienie innowacyjności jest o tyle istotne, że w okresie transformacji gospodarczej jej przydatność jest ogromna. I być może nie bez przyczyny słowo „innowacyjność” jest obecnie odmieniane przez wszystkie przypadki w niemal każdym dokumencie programowym. Innowacyjność stała się miarą postępu, nowoczesności i przewagi konkurencyjnej.

Innowacyjność gospodarki określa się jako *zdolność i motywację przedsiębiorstw do ustawicznego poszukiwania i wykorzystywania w praktyce wyników prac badawczych i rozwojowych, nowych koncepcji, pomysłów i wynalazków*. Jednym z mierników pokazujących warunki stworzone w danym kraju dla rozwoju działalności innowacyjnej przedsiębiorstw (szerzej: dla rozwoju innowacyjności w całej gospodarce) jest wyrażona w procentach relacja wydatków na badania i rozwój (B&R) do produktu krajowego brutto. W 2009 r. wskaźnik ten wyniósł dla Polski 0,61%, podczas gdy średnia dla UE-27 to 2,01%. W krajach Unii Europejskiej najczęściej przeznaczały na B&R Szwecja (3,75%), Finlandia (3,73%), Dania (2,72%), Austria (2,67%) i Niemcy (2,63%)^[7].

Niepokojąca jest niska aktywność innowacyjna polskich przedsiębiorstw. Liderem aktywności w skali UE są przedsiębiorstwa niemieckie (80%), co wyraźnie przewyższa średnią UE (51,6%). Na tle tych danych Polska, z udziałem 27,9% aktywnych innowacyjnie przedsiębiorstw, lokuje się niemal na końcu listy krajów członkowskich^[8].

[7] Wołodkiewicz-Donimirska Z., *Innowacyjność polskiej gospodarki na tle międzynarodowym*. Studia BAS Nr 1(25) 2011, *Innowacyjność polskiej gospodarki*.

[8] Raport Polska 2011. *Gospodarka-Społeczeństwo-Regiony*. Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego, 2011.

Podkreśla się słabą innowacyjność polskich małych przedsiębiorstw przemysłowych, czyli zatrudniających od 10 do 49 osób. W latach 2006-2008 tylko 15% polskich przedsiębiorstw z tej kategorii przejawiało aktywność w zakresie innowacji produktowych i procesowych. Trochę lepsza jest innowacyjność polskich firm średnich (zatrudniających od 50 do 249 osób). Najlepsze wskaźniki miały pod tym względem polskie duże firmy (o liczbie pracujących powyżej 250 osób), choć i one znajdują się na szarym końcu listy przedsiębiorstw tej kategorii w państwach europejskich.

Niską innowacyjność polskiej gospodarki w konfrontacji z wyzwaniem choćby energetyczno-klimatycznymi próbuje się przysłonić promocją tzw. dobrych przykładów zaczerpniętych z krajowego rynku. Jest to być może metoda skuteczna, niemniej nie będzie przynosiła rezultatów, póki nie zmieni się polityki, nawet pomimo trudności ekonomicznych, na bardziej pobudzającą innowacyjność. Energetyka rozproszona, której rozwój się promuje^[9], otwiera wielkie możliwości innowacyjne dla właśnie tych przedsiębiorstw, które obecnie charakteryzują się niską aktywnością w zakresie innowacyjności.

Zaangażowanie przedsiębiorstw w innowacyjność w zakresie działań prośrodowiskowych wzmocniłoby zapewne grupę zwolenników polityk proklimatycznych i niskowęglowych. Przedsiębiorstwa stałyby się częścią przemian i odczuwałyby ten proces nie jako obciążenie, ale jako szansę. Byłby to proces rozwoju ekoinnowacyjności w Polsce.

Ekoinnowacje to wszelkie formy innowacji prowadzące do znacznego i widocznego postępu w realizacji celu polegającego na zapewnieniu zrównoważonego rozwoju lub zmierzające do promowania takiego postępu poprzez ograniczanie oddziaływania na środowisko, zwiększenie odporności na presję wywieraną na środowisko lub zwiększenie skuteczności i odpowiedzialności w zakresie wykorzystywania zasobów naturalnych. Gałęzie przemysłu ochrony środowiska w Europie stanowią znaczącą część gospodarki; ich roczny obrót szacuje się na 319 mld EUR, czyli ok. 2,5% PKB Unii Europejskiej. Przy okazji ogłoszenia przez Komisję Europejską w dniu 15 grudnia 2011 r. *Planu działań na rzecz ekoinnowacji - pomocy dla przedsiębiorstw w zakresie zapewnienia ekologicznego wzrostu gospodarczego i korzyści dla środowiska*^[10] chętnie cytuje się Komisarza do spraw Środowiska Janeza Potočnika, który stwierdził: *Wyzwaniem w zakresie innowacji w obecnym stuleciu będzie wydłużenie okresu wykorzystania zasobów – osiągnięcie więcej mniejszym kosztem – oraz zmniejszenie wpływu naszej działalności na środowisko.*

W Polsce zainteresowanie ekoinnowacją i jej rozwój są wysoce niewystarczające. Tzw. indeks eko-innowacji plasuje Polskę w roku 2011 na ostatnim miejscu wśród 27 krajów UE. Wskaźnik naszego kraju jest dwa razy niższy niż średni unijny, a cztery razy niższy niż lidera w tej klasyfikacji – Finlandii. W stosunku do roku 2010 wartość wskaźnika pogorszyła się w Polsce o 6%. Aktywność firm w zakresie wdrażania ekoinnowacji plasuje Polskę łącznie z Bułgarią na końcu stawki ze wskaźnikiem 41, przy znacznie wyższych wskaź-

[9] Popczyk J., *Energetyka rozproszona*. Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowiecki i Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2011.

[10] *Innovation for a Sustainable Future – The Eco-innovation Action Plan (Eco-AP)*. COM(2011) 899 final.

nikach innych państw, które niedawno weszły do UE, takich jak Czechy (171) i Słowenia (119)^[11].

Gospodarowanie odpadami

Kiedyś gospodarowanie odpadami zaliczyłoby się do zadań ochrony środowiska. Obecnie jest to rozbudowany sektor gospodarki, który – jeśli jest prawidłowo skonstruowany – ogranicza skalę zagrożenia dla środowiska, tworzy miejsca pracy, stanowi źródło odzyskiwania surowców i może być dostawcą energii.

Ministerstwo Środowiska, ze względów różnej natury, nie mogło zająć silnego stanowiska w wielu kontrowersyjnych kwestiach, ale stanowcze przyjęcie za priorytet uporządkowanie gospodarki odpadowej należy uznać za wybór wielce pozytywny, nawet pożądanym ze względów społecznych, środowiskowych i cywilizacyjnych.

Przyjęta *Ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw* regulacja prawna uszczelnia obowiązujący dotychczas system gospodarowania odpadami komunalnymi i upowszechnia prowadzenie selektywnego zbierania odpadów, a przede wszystkim czyni gminy odpowiedzialnymi za gospodarowanie odpadami.

Tak niewiele, a jednak w naszej rzeczywistości stosunkowo dużo. Czy po tych zmianach kierunek „odpadowy” w polityce środowiskowej będzie kontynuowany?

[11] *The Eco-innovation Scoreboard 2011*. http://www.eco-innovation.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=34

Zacofanie organizacyjne, wynikające zapewne z ułomności cywilizacyjnej w traktowaniu odpadów, powinno być pokonane przez resort środowiska. Zrównoważony rozwój nakazuje ograniczenie generowania odpadów oraz powtórne wykorzystanie tych, które powstają.

Ochrona przyrody

Mamy kłopot z ochroną różnorodności biologicznej. Chyba jako społeczeństwa coraz bardziej miejskie nie rozumiemy potrzeby zachowania tej różnorodności, a dostrzegana przez nas przyroda wydaje się nam wystarczająco różnorodna.

Nie dotrzymujemy zobowiązań. W 2001 r. Rada Europejska przyjęła w Göteborgu unijną strategię na rzecz zrównoważonego rozwoju, w której wytyczono m.in. jednoznaczny cel w dziedzinie polityki na rzecz różnorodności biologicznej. Cel ten zakładał ochronę i przywrócenie pierwotnego stanu siedlisk i systemów naturalnych oraz zatrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej do roku 2010.

Tymczasem w marcu 2010 r. szefowie państw i rządów UE musieli stwierdzić, że tego celu nie osiągnęli. Poparli zatem nowy cel, który zakłada powstrzymanie utraty różnorodności biologicznej i degradacji funkcji ekosystemów w UE do 2020 r. oraz przywrócenie ich w możliwie największym stopniu, a także zwiększenie wkładu UE w zapobieganie utracie różnorodności biologicznej na świecie.

Jednym ze sposobów przybliżenia się do zakładanych celów jest utworzenie Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000. W Polsce minął, miejmy nadzieję bezpowrotnie, czas

emocjonalnego zainteresowania obszarami Natura 2000 w związku z kampanią ochrony Doliny Rospudy. Teraz jedynie od czasu do czasu pojawiają się informacje na temat sieci, zwykle ograniczające się do wzmianek o pojedynczych obiektach. A jednak w sieci coś się dzieje.

Uwagę zwraca etap działań polegający na sporządzaniu dla obszarów Natura 2000 planów zadań ochronnych. Zakłada się, że w latach 2010-2013 objęte planami zostanie ponad 400 obszarów. Zasadniczym celem planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 jest zagwarantowanie odpowiedniej ochrony i zachowania tego, co jest przedmiotem ochrony, co było powodem uznania wartości danego obszaru i włączenia go do sieci Natura 2000. Plan zadań ochronnych jest wprowadzany zarządzeniem regionalnego dyrektora ochrony środowiska na okres 10 lat i stanowi obowiązujące prawo miejscowe^[12].

W sporządzaniu planu powinny brać udział osoby i instytucje gospodarujące na danym obszarze. Przystępując do wykonania planu, powołuje się Zespół Lokalnej Współpracy, który pracuje metodą warsztatową. Przyjmuje się, że trzy spotkania powinny wystarczyć do opracowania projektu planu. Nie oznacza to, że dla większych obszarów spotkań nie może być więcej. W sytuacjach złożonych, gdy np. trudno o porozumienie, dopuszcza się możliwość udziału mediatora. Każdy plan ma swego koordynatora.

Otwartość działań wzmacnia platforma informacyjna, na której znajdować się będzie każdy z etapów planu. Zaintere-

sowane strony będą miały do niej pełen dostęp i możliwość konsultowania ustaleń planistycznych.

Nad merytoryczną stroną powstających planów zadań ochronnych obszarów Natura 2000 czuwa Zespół Standaryzacji Planowania powołany w GDOŚ i Zespół Doradztwa Merytorycznego. Duże przedsięwzięcie obejmujące plany dla 406 obszarów Natura 2000 jest finansowane w 80% ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach V Priorytetu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, a w 20% z budżetu Państwa. Są też plany wykonywane poza tym projektem, ze środków budżetu państwa. Nauczeni smutnym doświadczeniem administratorzy ochrony przyrody chyba zrozumieli, że utworzenie obszaru chronionego, a zwłaszcza ustalenie reguł postępowania w nim, musi być procesem społecznym. Banalnym stwierdzeniem jest, że warto ponieść koszty i poświęcić czas ekspertów, by wytłumaczyć społecznościom lokalnym, dlaczego ochrona jakiegoś niewielkiego obszaru jest ważna. Sposób dochodzenia do zatwierdzenia planu zadań ochronnych jest zapewne narzucony przez UE i stąd nacisk na udział społeczny. Miejmy nadzieję, że stosując go w Polsce, nie zadziałamy rutynowo i że nie „wyjdzie jak zwykle”.

Nękanie powodziami nie ustanie

Centrum Nauki Kopernik próbę wody przeszło zwycięsko w czasie kilku fal powodziowych w roku 2010, mimo, że część budowli stała już w nurtach szeroko rozlanej rzeki^[13].

[12] Gdy obszar Natura 2000 obejmuje teren zarządzany przez Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”, wtedy ustanowienie planu następuje po uzgodnieniu z dyrektorem regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych.

[13] Bartoszewicz D., *Zalana Warszawa i plany*. Gazeta Wyborcza 20.01.2012.

Powodzie zaczynają być niemal codziennością. Nie dla wszystkich, ale z pewnością dla ludności zamieszkałej w dolinach, na terenach zalewowych dużych i małych rzek. W zasadzie niemal każdy od lat niefunkcjonujący ciek czy kanał w wyniku niesprzyjających warunków pogodowych (dużych i gwałtownych opadów) może gwałtownie „ożyć”, przybrać i niespodziewanie zatopić spory obszar. Powódź, definiowana jako czasowe pokrycie przez wodę terenu normalnie niepokrytego wodą, powstałe na skutek wezbrania wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych i kanałach, nie różni terenów miejskich i wiejskich. Skutki powodzi w latach ubiegłych to wiele tragedii ludzkich i strat materialnych. Szybkie powodzie są najniebezpieczniejsze.

Nasilenie gwałtownych zjawisk pogodowych powodujących katastrofalne skutki wiąże się ze zmianami klimatycznymi. Powodzie są jednym ze skutków tych zjawisk.

Na powodzie można spojrzeć w różnych skalach.

- W skali globalnej: ocenia się, że nawet do 20% ludności świata żyje na terenach, na których do 2080 r. znacznie zwiększy się ryzyko powodziowe.
- W skali regionalnej: wzrost zagrożenia powodziowego wystąpi praktycznie w całej Europie, ale przewiduje się, że najbardziej narażone będą Europa Wschodnia i Europa Północna oraz wybrzeża Atlantyku i Bałtyku.
- W skali lokalnej: zagrożenie zdrowia, życia i mienia ludności wzrasta na skutek nieodpowiedzialnego wydawania pozwoleń na budowę na obszarach ryzyka powodziowego.

Powodzie w latach 2010 i 2011 pokazały, jak lekceważąco traktujemy doświadczenia z klęsk w latach ubiegłych, uwy-

pułyły konserwatywny sposób podchodzenia do zagospodarowania dolin rzecznych przez samorządy i regionalne zarządy odpowiedzialne za gospodarkę wodną; wyszło na jaw nieszanowanie prawa.

Przekonanie, że rozwiązania techniczne ograniczą skutki powodzi ciągle przeważa nad stosowaniem środków nietechnicznych (np. ochrona mokradeł, odtwarzanie oczek wodnych czy przywracanie zlewni cech naturalnych wszędzie, gdzie tylko można).

Poszukiwanie winnych powodziom wśród ekologów jest zabiegiem politycznie prostackim. Zapomniało o tym wielu zabierających głos polityków krajowych i lokalnych, którzy krytyką ekologów pokrywali swoją nieodpowiedzialność.

A może ma rację autor cytowanego powyżej artykułu, że z powodziami trzeba nauczyć się żyć?

Fundacja Eko-Fundusz
kończy działalność^[14]

W roku 2010 praktycznie zakończył działalność Eko-Fundusz. Fundacja powstała w 1992 roku. Jest jedną z najbardziej udanych na świecie realizacji ekokonwersji długu. Efektem rzeczowym Fundacji jest realizacja około 1400 projektów, których celem było zmniejszenie presji na środowisko. Fundusz skupiał się na działaniach lokalnych, jednak efekt ekologiczny projektów miał w wielu wypadkach skalę ogólnokrajową, a nawet szerszą. Obszary aktywności Eko-Funduszu to ochrona powietrza i klimatu, ochrona wód,

[14] Kompleksowa ewaluacja programu ekokonwersji w Polsce. Ernst & Young i Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2010.

ochrona przyrody oraz gospodarka odpadami. Fundusz był organizacją nowatorską. Bez wątplenia przyczynił się do realizacji polityki ekologicznej państwa, a efekty działalności w zakresie poprawy stanu środowiska ułatwiły Polsce spełnienie wymogów ochrony środowiska stawianych przez UE. Fundusz podjął również współpracę z organizacjami ekologicznymi. Realizowane wspólnie projekty, przede wszystkim z zakresu ochrony przyrody, były ważnym etapem rozwoju organizacji pozarządowych i wciąż niedocenianym dorobkiem tych organizacji w kształtowaniu środowiska w Polsce. Sposób nadzoru i zarządzania środkami z ekokonwersji zapewnił Fundacji niezbędną stabilność, niezależność i apolityczność. Fundusz nie obciążał budżetu państwa, władz samorządowych czy przedsiębiorstw. W swej działalności kierował się profesjonalnym rozpoznaniem potrzeb, a nie chwilowymi preferencjami.

Szkoda, że nie znaleziono sposobu na utrzymanie funkcjonowania tej instytucji; oczywiście na innych zasadach. Należy wyrazić przekonanie, że choć sztab ekofunduszowych fachowców rozprzeczł się po kraju, to jednak jest rozpoznawalny po owocach swej pracy.

Uwaga na problem ubóstwa energetycznego

Ubóstwo energetyczne wydaje się być mało ważnym problemem zamożnej Europy. Nasze skojarzenia płyną ku innym kontynentom lub regionom świata^[15]. Jest w takiej reakcji pe-

wien realizm. Z całą pewnością możemy wymienić obszary, których mieszkańcy nie mogą skorzystać z energii w ilości odpowiadającej ich potrzebom. Niedola wynikająca z ubóstwa energetycznego powoduje ograniczenia w edukacji i wyżywieniu, warunki mieszkaniowe poniżej standardów itd.

W Europie są obszary, na których ubóstwo energetyczne może wystąpić, a nawet zaczyna już doskwierać.

Ubóstwo energetyczne dotyczy nie tylko sektora energii, ale ma wpływ na inne sektory, np. ochronę zdrowia, konsumpcję, budownictwo mieszkaniowe. Ubóstwo energetyczne to stan, w którym występują trudności z utrzymaniem odpowiedniej temperatury w domu czy mieszkaniu bądź z korzystaniem z innych niezbędnych usług energetycznych po rozsądnych cenach. Powodów wpadania w stan ubóstwa jest kilka. Najczęściej wymienia się niskie dochody, wysoką cenę energii, zapotrzebowanie na energię, rodzaj energii, charakter (stan) budynku, styl życia i klimat. Zagrożone ubóstwem energetycznym są zwłaszcza osoby w wieku powyżej 65 lat, osoby samotnie wychowujące dzieci, bezrobotne lub pobierające zasiłki.

Problem powinien być dostrzeżony przez państwo, a ponadto przez popierających transformację energetyczną – przechodzenie na niskowęglową gospodarkę. Jak dotąd, taka gospodarka jest kosztowniejsza, a jej wdrażanie przy obecnych cenach jest dla wielu środowisk zaporą świadomościową. Zaporą, która jutro może obniżyć jakości życia.

[15] Według Międzynarodowej Agencji Energetycznej 24% ludności świata nie ma dostępu do energii elektrycznej, a 76% ma tylko możliwość użycia jej do oświetlenia nocą.

Niemcy wycofują się z energetyki atomowej

Z niezrozumiałych dla znaczącej większości polskich komentatorów gospodarczych i politycznych względów Niemcy podjęły decyzję o niemal całkowitej rezygnacji z energetyki atomowej do 2021 roku. Trochę dłużej popracują trzy elektrownie, które będą stanowić zabezpieczenie energetyczne na wypadek sytuacji, w której przechodzenie na odnawialne źródła energii nie przebiegałoby zgodnie z planami i pojawiłaby się groźba deficytu energetycznego.

Decyzja partii rządzących, popierana przez opozycję, spowodowana z pewnością katastrofą w japońskiej Fukushima, wywołała różne reakcje – od pełnego uznania po ostrą krytykę. Z niedowierzaniem przyjmuje się m.in. planowany wzrost udziału energetyki odnawialnej z 17% obecnie do 35% w roku 2020.

Niemcy zrobiły „brzydkiego psikus” polskiemu lobby proatomowemu. Media sprzyjające energetyce atomowej nie podejmują zbyt często tematu rezygnacji naszych sąsiadów z elektrowni atomowych. Wymagałoby to przecież znalezienia dobrych i mocnych argumentów uzasadniających wybór przez Polskę zupełnie innej drogi.

Bez przypominania Polakom, że najsilniejsza gospodarka Europy rezygnuje z energetyki atomowej, by uzależnić swój rozwój od zasobów odnawialnych i od wzrostu efektywności energetycznej, nie budzi w społeczeństwie polskim wątpliwości dotyczących naszych kierunków rozwoju energetyki. Zbyt częste i pogłębione informacje o niemieckim wyborze strategii energetycznej i rezygnacji z energetyki atomowej mogłoby przecież prowadzić do chęci podjęcia debaty o sensie jej rozwoju

w Polsce. I bez tego, jak pokazują badania opinii publicznej, powoli rośnie odsetek ludności niechętnej energetyce atomowej. Bez wątplenia decyzja rządu niemieckiego jest obciążona ryzykiem. Jej konsekwencje dotyczą nie tylko niemieckiego przemysłu. Mogą także odbić się na warunkach życia ludności, jeśli koszty energii wzrosną zbyt gwałtownie. Decyzja ta może mieć wpływ na gospodarki krajów sąsiednich i zapewne całej Unii. Ale jeśli projekt się powiedzie, to Niemcy będą światowym liderem transformacji gospodarczej w XXI wieku.

Rozdroża polskiej energetyki^[16]

Sytuacja polskiej energetyki jest trudna i złożona. Po dwudziestu latach przemian sektor ten, chroniony w różny sposób przez państwo, jest zacofany i wymaga zasadniczych reform, co oznacza konieczność podjęcia strategicznych decyzji i ich konsekwentne realizowanie przez następne kilkanaście lat, niezależnie od opcji politycznych. Te rozwiązania nie mogą już być dalej odsuwane w czasie. Dzisiejszą sytuację sektora energetycznego można syntetycznie próbować sprowadzić do następujących stwierdzeń:

- Podstawowym problemem polskiej energetyki jest jej niska wydajność (produktywność) oraz niska efektywność wykorzystania (użytkowania) energii.
- Nie funkcjonuje zgodnie z oficjalnymi celami regulacji lub nie w pełni funkcjonuje legislacja, a to niekorzystnie wpływa na funkcjonowanie sektora. Słabo rozwinięty rynek

[16] *Instrumenty realizacji Alternatywnej Polityki Energetycznej Polski do 2030 roku (wybrane zagadnienia)*. Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa, maj 2012.

energii jest zdominowany przez państwowe skonsolidowane korporacje energetyczne.

- Bardzo słaba pozostaje dywersyfikacja źródeł i paliw, z nadal dominującą pozycją węgla w produkcji energii elektrycznej (sięgającą blisko 90%), podobnie zbyt powolna jest zmiana/dywersyfikacja struktury wytwarzania.
- Wysoka emisyjność gospodarki Polski wynika z niskiej efektywności wytwarzania energii elektrycznej (sprawność ok. 35% przy możliwościach sięgających 50%) i dominacji węgla, zwłaszcza brunatnego, w jej wytwarzaniu.
- Wciąż niewielki jest udział energii z odnawialnych źródeł energii i nie zmienia się anachroniczna struktura (dominacja nieefektywnych technologii energetycznego spalania biomasy i dużej energetyki wodnej).
- W polskiej energetyce istnieją ogromne dysproporcje techniczne – jej struktura techniczna nie jest dostosowana do potrzeb funkcjonalnych i wymagań odbiorców.
- Zmiany w sektorze transportu doprowadziły do nadmiernej przewagi samochodu kosztem innych form realizacji potrzeb transportowych, co spowodowało duży wzrost zużycia paliw transportowych.
- W perspektywie mamy dalszy wzrost cen energii i paliw dla odbiorców końcowych w wyniku wzrostu cen surowców dla energetyki, nieefektywności w sektorze wytwarzania i przesyłu energii oraz wysokiej monopolizacji i braku budowy realnej alternatywy w postaci OZE i znaczącej poprawy efektywności.

Biorąc pod uwagę obecną sytuację oraz wyzwania w perspektywie kilkunastu lat oraz do 2050 r., można stwierdzić,

że powinien zasadniczo zmienić się model energetyki polskiej, a to powinno się odbywać przy szerokiej debacie publicznej. To oznaczałoby odejście w pewnym stopniu od wielkiej systemowej energetyki, zasadniczy wzrost znaczenia energetyki rozproszonej prowadzący do demokratyzacji wytwarzania energii, czyli zmiany konsumenta na prosumenta. Prosument nie tylko konsumuje energię, ale także wytwarza ją dla siebie albo na sprzedaż.

Kształtowanie odmiennego modelu energetyki oznacza:

- znaczny wzrost efektywności energetycznej;
- trwałe pobudzenie rozwoju OZE jako podstawy energetyki rozproszonej;
- restytucję dodatkowych mocy (poza OZE), przede wszystkim na bazie gazu jako technologii przejściowej, ale dobrze integrującej się z OZE w rozproszonych systemach energetycznych;
- rozwój sieci elektroenergetycznych, ze szczególnym uwzględnieniem dostosowania do potrzeb energetyki rozproszonej;
- zasadniczą zmianę polityki transportowej – spowolnienie wzrostu transportochłonności i energochłonności oraz emisji gazów cieplarnianych;
- uznanie, że energetyka atomowa nie rozwiąże w wymaganym czasie podstawowych problemów energetyki w Polsce, a równocześnie jest opcją najdroższą.

Ważny raport

– Polska 2030. Wyzwania rozwojowe^[17]

Raport, opracowany w 2009 r. przez Zespół Doradców Strategicznych Premiera RP, jest wart przypomnienia z dwóch powodów. Po pierwsze: autorzy traktują zawarte w nim rekomendacje jako propozycje wejścia Polski na drogę nowego rozwoju cywilizacyjnego. Po drugie: jest to dokument o charakterze strategicznym na prawie 20 lat, poruszający rzeczywiście istotne problemy i dylematy naszego rozwoju. Można powiedzieć, że europejskie dokumenty strategiczne sięgają albo roku 2020, albo 2050, i wersja polskiej strategii ustawia nas pomiędzy tymi przedziałami czasowymi, co może mieć dobre strony w sytuacji konieczności wprowadzenia korekt. Opracowanie Raportu pozwala na poszukiwanie relacji pomiędzy programami rozwojowymi kraju i UE.

Trzeba pamiętać, że raport został opracowany w okresie kryzysu ekonomicznego i – choć w opinii ekonomistów nie dotknął on naszej gospodarki zbyt mocno – stopień niepewności tendencji postawił zapewne przed autorami nie lada zadanie.

Przyjęli oni chyba jedynie słuszne założenie, że kryzys stanowi bodziec do rozwoju i modernizacji. Prawdopodobnie wzięto jednak pod uwagę jedynie kryzys ekonomiczny spowodowany perturbacjami na rynkach finansowych, a nie kryzys związany z malejącą dostępnością do zasobów i ze zmianami klimatycznymi. Jest to dość typowe podejście, które widzi kryzys ekonomiczny jako jeden element, a kosz-

ty niezbędne do przetrwania skutków zmian klimatycznych jako drugi element sytuacji gospodarczej. Gdyby rozpatrywać łącznie oba kryzysy, poszukiwanie w nich bodźca do rozwoju byłoby może trudniejsze, ale w końcowym rezultacie znacznie bardziej efektywne.

Raport prezentuje 10 „wyzwań”, przed którymi staniemy, wchodząc na nową ścieżkę cywilizacyjną do roku 2030. Są to:

1. wzrost i konkurencyjność;
2. sytuacja demograficzna;
3. wysoka aktywność zawodowa oraz adaptacyjność zasobów pracy;
4. odpowiedni potencjał infrastruktury;
5. bezpieczeństwo energetyczno-klimatyczne;
6. gospodarka oparta na wiedzy oraz rozwój kapitału intelektualnego;
7. solidarność i spójność regionalna;
8. poprawa spójności społecznej;
9. sprawne państwo;
10. wzrost kapitału społecznego.

Każdy z rozdziałów raportu stanowi bogaty zbiór danych i wniosków. Najbardziej interesujące z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju jest wyzwanie o numerze 5, dotyczące możliwości sprostania nowym kierunkom rozwoju energetycznego i zadań stojących przed Polską w związku z unijną polityką klimatyczną. Słuszne wydaje się połączenie zagadnień energetyki i ochrony klimatu, co świadczy o wchodzeniu „w obszar nowego myślenia” (ponieważ udało się odejść od sektorowego rozpatrywania obu tych zagadnień). Słuszne

[17] http://www.premier.gov.pl/files/file/Dokumenty/PL_2030_wyzwania_rozwojowe.pdf

jest też stwierdzenie: *brak harmonijnej odpowiedzi na wyzwania klimatyczne i energetyczne spowoduje, że wzrost gospodarczy w Polsce napotka na nieprzekraczalną barierę, a cele ochrony środowiska nie zostaną osiągnięte*. Rozdział jest nieco zachowawczy w tym, co dotyczy gospodarki niskowęglowej, a to co może wynikać z obciążenia politycznego.

Należy jednak przyjąć za dobrą monetę proponowane w raporcie *ustalenie horyzontu czasowego udziału OZE w strukturze wytwarzania – na poziomie 20%, a później ew. 30% (do 2030 r.) z uwzględnieniem założenia, że w wypadku Polski węgiel jest cennym dobrem, należy go oszczędzać, choć po okresie inkubacji technologii „czystego węgla” (do lat 2020–2025 r.) może warto go wykorzystywać mniej (do 2040–2050 r.), czyniąc z węgla rezerwę strategiczną na II połowę XXI wieku*. Szkoda, że autorzy raportu nie pokusili się choćby trochę o spojrzenie na rozwój Polski przez najbliższe dwudziestolecie poprzez pryzmat zmierzania ku zielonej gospodarce. Raport *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* jest ważnym dokumentem w sensie merytorycznym, a jego rola polityczna jest trudna do określenia.

Zamiast zakończenia

Rok 2011 to również możliwość polskiej ofensywy w polityce zagranicznej. Umożliwiła to nam Prezydencja, którą sprawowaliśmy w Unii Europejskiej przez drugie półrocze ubiegłego roku.

Władze państwowe i samorządowe dołożyły starań, by Prezydencja była promocją naszej kultury i europejskości. Pod

tym względem odnieśliśmy spory sukces. Szkoda, że nie wykorzystaliśmy szansy na zaistnienie w opinii Europejczyków jako kraj pokonujący obawy i coraz śmieiej podejmujący wyzwania ekologiczne.

3

ŚWIADOMOŚĆ EKOLOGICZNA POLAKÓW – ANALIZA WYNIKÓW BADAŃ ILOŚCIOWYCH Z LAT 1992-2011

MARTA STRUMIŃSKA-KUTRA^[1]

Wstęp

Niniejszy tekst, poświęcony problematyce świadomości ekologicznej społeczeństwa polskiego, powstał głównie na podstawie badań prowadzonych przez CBOS. Badania te prowadzono od roku 1992. Osiem zrealizowano na zlecenie Instytutu na rzecz Ekorozwoju (InE), sześć przeprowadzono w ramach standardowo realizowanych badań diagnozujących nastroje społeczne.

Kwestionariusz ankiety zawierał każdorazowo stały zestaw kilkunastu pytań, umożliwiający śledzenie dynamiki zmian. Równolegle uzupełniany był o nowe pytania dotyczące bieżących problemów ekologicznych lub nowych, istotnych z punktu widzenia polityki środowiskowej zagadnień (np. pięciolecie Szczytu w Rio w 1997 r., poszerzanie parków narodowych w 2000 r., postawy konsumpcyjne w 2008 r., polityka energetyczna w 2010 roku).

Jako materiał uzupełniający posłużyły badania zleczone przez Komisję Europejską^[2] dotyczące postaw ekologicznych (lata 2004

i 2008), postaw wobec polityki energetycznej (2011 r.) oraz postaw przedsiębiorców wobec innowacji ekologicznych (2011 r.). W omawianych badaniach świadomość ekologiczną traktowano jako kategorię opisową, na którą składa się kilka komponentów. Samo pojęcie rozumiane jest jako *zespół informacji i przekonań na temat środowiska przyrodniczego oraz postrzeganie związków między stanem i charakterem środowiska przyrodniczego a warunkami i jakością życia człowieka*^[3]. Komponenty świadomości ekologicznej, poddawane w większości regularnemu pomiarowi, są następujące:

- ocena zagrożeń i stanu środowiska (np. pytania o miejsce zagrożeń środowiskowych w hierarchii zagrożeń cywilizacyjnych, pytania o stan środowiska w kraju i w miejscu zamieszkania);
- wartości związane ze środowiskiem (np. pytania o przyczyny, dla których warto chronić środowisko, pytania o pożądane decyzje w sytuacjach konfliktu wartości);
- indywidualne działania na rzecz środowiska (np. pytania o sortowanie odpadów, oszczędzanie wody i energii, zachowanie

[1] Doktor nauk humanistycznych w zakresie socjologii, pracownik naukowo-dydaktyczny Akademii Leona Koźmińskiego.

[2] Tzw. badania Eurobarometer monitorujące zmiany opinii publicznej państw członkowskich.

[3] Burger T., *Świadomość ekologiczna społeczeństwa polskiego*. Instytut Gospodarki i Przerzestni Miejskiej, Warszawa 2005.

wania konsumenckie, pytania o postrzeganą skuteczność podejmowanych działań);

- odpowiedzialność poszczególnych podmiotów za stan środowiska oraz postrzegana skuteczność ich działań (np. pytania o odpowiedzialność władz publicznych, samorządowych, pozarządowych, jednostek indywidualnych);
- poczucie poinformowania w kwestiach dotyczących środowiska (pytania o ocenę własnej wiedzy, o to czy i gdzie pozyskiwane są informacje na temat środowiska);
- postawy wobec polityki związanej z ochroną środowiska (np. pytania o kwestie finansowe – dotyczące tego, czy „stać nas na politykę ochrony środowiska”, pytania o stosunek do poszczególnych elementów polityki ochrony środowiska czy polityki energetycznej takich jak zasada „zanieczyszczający płaci”, rozwój ekoinnowacji technologicznych czy oszczędzanie zasobów oraz pytania o opinie na temat konsultacji społecznych w zakresie polityki ochrony środowiska).

W prezentowanej poniżej analizie poszczególne komponenty omówione są w podanej powyżej kolejności. Rozpoczniemy więc od analizy miejsca zagrożeń środowiskowych w świadomości badanych. Celem będzie oszacowanie, jak duża jest rzesza osób, która w ogóle zauważa problemy środowiskowe oraz gdzie problemy środowiskowe plasują się w hierarchii problemów cywilizacyjnych budzących zaniepokojenie badanych.

Znając już skalę zainteresowań ekologią, przejdziemy do określenia wartości związanych z ochroną środowiska, a więc jej miejsca w światopoglądzie badanych. W szczególności interesować nas będzie, czy środowisko stanowi dla badanych wartość samą w sobie, czy też raczej wartość instrumentalną,

pozwalającą na osiągnięcie innych wartości, takich jak zdrowie, oszczędność lub bezpieczeństwo. Przyjrzymy się również danym pozwalającym wnioskować o hierarchii wartości. Ta hierarchia jest istotna w przypadku podejmowania decyzji w warunkach ograniczonych zasobów, czyli w obliczu konieczności podjęcia decyzji o przeznaczeniu środków (na rozwój gospodarczy czy na ochronę środowiska). Jest istotna także w obliczu decyzji, w których wybór wartości prośrodowiskowych, społecznych lub gospodarczych odbywa się kosztem którejś z nich (np. ograniczenie zanieczyszczeń powodowanych przez zakład przy równoczesnej redukcji miejsc pracy). W nawiązaniu do wspomnianych dylematów istotne będzie również stwierdzenie, w jakim stopniu badani uznają wymienione wartości za przeciwstawne, czyli niemożliwe do równoczesnej realizacji. Następnie omówione zostaną indywidualne zachowania proekologiczne. Przyjrzymy się, jak deklarowane wartości przekładają się na (również deklarowane) działania oraz temu, czy respondenci uważają dane działania za istotne w procesie rozwiązywania problemów środowiskowych. Kolejna grupa zagadnień nawiązuje bezpośrednio do ostatniego wspomnianego aspektu, mianowicie do uznawania działań prośrodowiskowych za istotne i skuteczne. Wiąże się ona z postrzeganiem odpowiedzialności za działania proekologiczne, lokowanej w kompetencjach takich kolektywnych aktorów, jak państwo, władze lokalne, organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa. W tej części rozważań poświęcimy uwagę również grupie przedsiębiorców i ich postawom wobec ekoinnowacji. Omówienie zagadnień poczucia poinformowania i źródeł informacji w kwestiach środowiskowych stanie się kolejnym przy-

czynkiem do oszacowania zainteresowania kwestiami środowiskowymi, jak również dostarczy podstawy do wnioskowania o ewentualnych potrzebach edukacyjnych i komunikacyjnych, które mogłyby zostać zaspokojone dzięki działaniom podmiotów takich jak urzędy różnego szczebla, media, jednostki edukacyjne. W obrębie tych zagadnień zwrócimy również uwagę na kwestię zaufania do różnych źródeł informacji. Pozostaje ona bowiem w bezpośrednim związku z poczuciem sensowności działań na rzecz ochrony środowiska (o czym później). Ostatni z obszarów poddanych analizie to postawy wobec polityki energetycznej. Zaprezentowanie danych dotyczących postaw w stosunku do różnych jej typów i aspektów konkretnych rozwiązań proponowanych w ramach polityki ochrony środowiska czy polityki energetycznej pozwoli na dopełnienie obrazu świadomości ekologicznej Polaków. Szczegółową analizę poprzedzi omówienie głównych czynników wpływających na świadomość ekologiczną (wieku, przynależności społeczno-zawodowej, miejsca zamieszkania, wykształcenia) oraz najbardziej podstawowych trendów w zakresie świadomości ekologicznej w ostatnich 20 latach. Dzięki temu możliwe będzie ulokowanie omawianych zagadnień na swego rodzaju zmieniającej się w czasie „społecznej mapie”.

Komentarz metodologiczny

Ilościowe badania świadomości ekologicznej warto interpretować, znając kilka kwestii metodologicznych. Pierwszą z nich jest powszechnie znany, aczkolwiek nie zawsze doceniany w interpretacjach fakt, że badania te dostarczają

wiedzy o deklaracjach na temat zachowań, a nie o samych zachowaniach. Ryzyko rozbieżności jest tym większe, im większa jest oficjalna zgoda co do norm zachowań i opinii w zakresie tematu, którego badanie dotyczy. Sami respondenci w badaniu CBOS z 2011 r. przyznają zresztą, że nie należy oczekiwać, iż respondent przyzna się ankieterowi, że zdarza mu się „wyrzucać śmieci byle gdzie” (76% ankietowanych uważa, że odpowiedź będzie nieuczciwa). Kolejny problem dotyczy znanej nie od dziś tendencji respondentów do udzielania odpowiedzi na pytanie pomimo braku wiedzy bądź opinii w danej kwestii oraz pomimo możliwości wyboru odpowiedzi „trudno powiedzieć/nie mam zdania”. W szczególności warto zwrócić uwagę na pytania dotyczące postaw w stosunku do polityki energetycznej, np. na pytania dotyczące postaw w stosunku do różnego typu elektrowni (biogazowi, elektrowni geotermalnych, wodnych itp.). Po trzecie należy pamiętać o wpływie, jaki na odpowiedzi ma sposób zadawania pytania i forma oferowanych odpowiedzi oraz kontekst, w jakim pojawiają się określone pytania. Nie chodzi tylko o to, że danych z badań przeprowadzonych różnymi narzędziami (np. za pomocą różnych kwestionariuszy) nie powinno się bezpośrednio porównywać. Problem jest raczej inny: w zależności od tego, jak zadano pytanie uzyskamy inne odpowiedzi, a – co za tym idzie – wyciągniemy odmienne wnioski. Przykłady tego typu problemów znajdziemy również w tym opracowaniu. Z badań przeprowadzonych w tym samym roku i przez ten sam ośrodek uzyskujemy dane pozwalające wnioskować o popularności zachowań proekologicznych.

Dane te różnią się w najbardziej ekstremalnych przypadkach o 30%. Gdy w pytaniu o segregowanie odpadów podano możliwe odpowiedzi „tak” i „nie”, liczba pozytywnych wyniosła 34%. Gdy natomiast możliwe odpowiedzi brzmiały „systematycznie”, „sporadycznie”, „nie segreguję”, odpowiedzi pozytywne (pierwsze dwie, równoznaczne z odpowiedzią „tak”, stanowiły 74%)^[4]. Taką niespójność można częściowo eliminować, analizując dane z różnych okresów i eliminując dane niepasujące do ogólnych trendów, ale pozostaje to niewątpliwie problemem, zwłaszcza, gdy chce się na podstawie badań wygenerować wnioski dla praktyki. Innego znaczącego przykładu, tym razem ilustrującego wpływ kontekstu kwestionariusza na zmienność uzyskanych wyników, dostarczają badania postaw wobec polityki energetycznej. W 2010 r. InE przeprowadził badanie postaw wobec środowiska przyrodniczego. Na pierwszym miejscu w kwestionariuszu umieszczono pytanie o najważniejsze powody, dla których warto chronić środowisko. W badaniu tym gremialnie poparto rozwój energetyki odnawialnej jako priorytet polityki energetycznej (ponad 50% zwolenników). Równocześnie w badaniach Eurobarometru poświęconych tylko polityce energetycznej to samo zjawisko – rozwój energetyki odnawialnej – zyskało poparcie jedynie 17% Polaków, plasując się na trzecim miejscu wśród priorytetów polityki energetycznej (po stabilności cen i bezpieczeństwie dostaw).

Niespójności te nie są ilustracją hipokryzji czy ignorancji

badanych. Postawy, opinie, społeczne definicje zjawisk są wytwarzane kontekstowo, m.in. w zależności od sytuacji i różnorodnych czynników, często popadając w niekonsekwencje. Sondaż, ze swej natury, koncentruje się na kilku (nastu) najważniejszych czynnikach wpływu, dając podstawy do wnioskowania o ogólnych tendencjach. Nie daje jednak podstaw do przewidywania konkretnych zachowań. Dane uzyskane z tych badań trzeba zatem interpretować ostrożnie – raczej jako emanację klimatu opinii, nie zaś bezpośrednich wskazań na temat tego, jak ludzie rzeczywiście myślą i działają.

Zmienność świadomości ekologicznej – czas i struktura społeczna

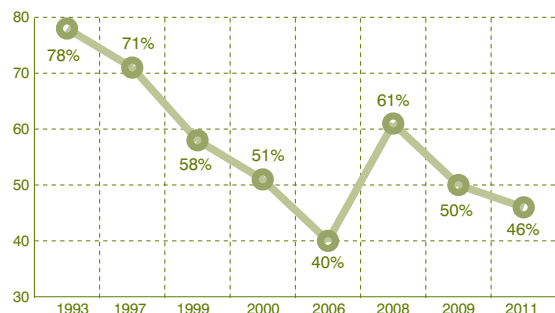
Badania CBOS-u pokazują, że poziom zaniepokojenia stanem środowiska był najwyższy w latach dziewięćdziesiątych XX w. i zaczął wyraźnie spadać około roku 2000. Trend ten uległ na krótko odwróceniu w latach 2008-2009. W badaniu CBOS z 2011 r. mniej więcej co drugi Polak wciąż dostrzega problemy środowiska przyrodniczego w naszym kraju (ryc. 2). Spadkowi zaniepokojenia stanem środowiska w kraju towarzyszy jeszcze większy spadek zaniepokojenia stanem środowiska w okolicy zamieszkania^[5]. Im bardziej odległe są zagrożenia, tym zdają się badanym większe. Można przypuszczać, że gdyby zadawać respondentom pytania o stan środowiska w wymiarze globalnym, wyraziłoby relatywnie największe zaniepokojenie. Potwierdzenie

[4] Bołtromiuk A., Burger T., *Polacy w zwierciadle ekologicznym*. Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2008. <http://www.ine-isd.org.pl/theme/UploadFiles/File/publikacje/raporty/polacyzwierciadleekologicznym.pdf>

[5] Badanie CBOS-u z roku 2011.

uzyskujemy, analizując odpowiedzi na pytanie o stopień zaniepokojenia stanem środowiska „na Ziemi”. W badaniach CBOS-u z 2006 r. 58% respondentów przyznało, że w dużym lub bardzo dużym, a w 2008 r. było to już 69%.

Ryc. 2. Zaniepokojenie stanem środowiska przyrodniczego w naszym kraju w ostatnich latach



Nie oznacza to jednak, że niepokój o środowisko przyrodnicze dominuje w świadomości badanych nad innego rodzaju zagrożeniami, czego dowodzi analiza wyników odpowiedzi na pytanie o najbardziej palące zagrożenia cywilizacyjne. Zanieczyszczenie środowiska z upływem czasu uzyskiwało w tych badaniach coraz mniej wskazań. W latach 1992-1997 zagrożenia środowiskowe lokowały się na miejscu 1-2. Jako istotne wskazywało je: 76% respondentów w 1992 r., 88% w 1993 r., 78% w 1997 r., 65% w 2000 r., a 62% w 2004 r. W latach 2000-2004 znalazły się już na 4-5 miejscu. W następnych latach (2008-10) nastąpił dalszy spadek (23% w 2008 r.

i 16% w 2010 r.). Od roku 2000 pierwsze miejsce wśród zagrożeń zajmują problemy społeczne, takie jak narkomania i alkoholizm. Spadek liczby osób wybierających zagrożenia związane z zanieczyszczeniem środowiska może mieć również źródła metodologiczne – od 2008 r. respondenci musieli wybierać trzy najważniejsze zagrożenia, podczas gdy w poprzednich latach mieli możliwość zaznaczenia każdej odpowiedzi uznanej za istotną.

Trend spadku zaniepokojenia stanem środowiska można również obserwować na przykładzie grupy proekologicznej, która była wyróżniana w badaniach zleczanych przez Instytut na rzecz Ekorozwoju w latach 1992-2008 (tabela 1). Respondentów kwalifikowanych do tej grupy charakteryzowała silnie proekologiczna postawa.

Były to osoby, które równocześnie:

- wskazały na zatrucie środowiska jako jedno z największych zagrożeń cywilizacyjnych;
- są zaniepokojone w dużym lub bardzo dużym stopniu stanem środowiska przyrodniczego w Polsce;
- uznają, że zdecydowanie warto lub raczej warto zakazać produkcji szczególnie uciążliwej dla środowiska albo zamykać całe zakłady trujące środowisko, nawet jeśli takie decyzje przyniosłyby wzrost bezrobocia w naszym kraju;
- opowiedziały się za prawdziwością co najmniej jednego z dwóch stwierdzeń:
 - *Polskę stać na to, aby równocześnie rozbudowywać przemysł i ponosić nakłady na ochronę środowiska;*
 - *obecnie w Polsce powinno się chronić środowisko naturalne, ograniczając nawet produkcję przemysłową.*

Tabela 1. Liczebność grupy proekologicznej w latach 1992–2008^[6]

1992	1993	1997	2000	2004	2008
34%	31%	32%	22%	16%	11%

Wydaje się, że omawiany trend nazwać można wzrostem poczucia bezpieczeństwa ekologicznego połączonym ze spadkiem przekonania, że problemy ekologiczne należą do „pilnie wymagających rozwiązania”.

Próba umieszczenia opisanych zjawisk na „mapie społecznej” wskazuje, że do osób wrażliwych na kwestie ekologiczne zaliczają się przede wszystkim osoby z wyższym wykształceniem, mieszkające w dużych miastach, przedstawiciele kadry kierowniczej, specjalistów z wyższym wykształceniem, średni personel, technicy, personel administracyjno-biurowy i osoby pracujące na własny rachunek. Interesujący jest rozkład zmiennej wieku: osoby najmłodsze (18–24 lata) stanowią wraz z osobami najstarszymi (powyżej 65 lat) grupę osób przypisujących ochronie środowiska znaczenie mniejsze niż pozostali. Zasluguje to na uwagę, szczególnie w przypadku osób młodych – podaje bowiem w wątpliwość skuteczność szkolnych programów edukacyjnych w kreowaniu wrażliwości ekologicznej. Szkoła przekazuje za to wiedzę – wskazuje na nią jako na źródło wiedzy o problemach ekologicznych 45% respondentów w wieku 18–25 lat^[7]. Wygląda więc na to, że kształcenie w zakresie

ochrony środowiska poddało się szerszej tendencji obecnej w polskim systemie kształcenia, polegającej na dostarczaniu szerokiej wiedzy, nieprzekładającej się jednak na umiejętność jej zastosowania. Wiedza jest być może warunkiem koniecznym, lecz niewystarczającym do działania.

Największe zaniepokojenie stanem środowiska wyrażają osoby w wieku średnim, co prawdopodobnie wynika z posiadania pod opieką dzieci. Doświadczenie to uznaje się za uwrażliwiające na problemy spowodowane zanieczyszczeniem. Odchylenie od opisanego wzorca występuje w przypadku konkretnych zachowań proekologicznych. Oszczędzanie wody, energii i gazu oraz segregowanie odpadów częściej podejmują osoby starsze, mieszkające na wsi lub w małym mieście, emeryci i renciści, bezrobotni oraz osoby źle oceniające swoje warunki materialne. Ostatni czynnik dostarcza wyjaśnienia nieregularności – działania proekologiczne motywowane są tu względami ekonomicznymi.

Na uwagę zasługuje bez wątpienia pozytywny trend wzrostu poczucia indywidualnego wpływu na środowisko przyrodnicze (ryc. 3). Kwestia ta będzie jeszcze poddana dokładniejszemu opisowi.

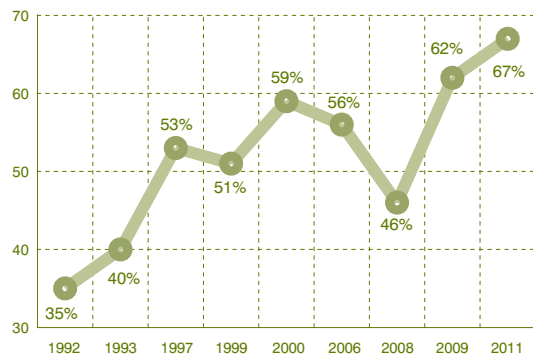
Warto zauważyć, że silne poczucie sprawstwa mają respondenci z wyższym wykształceniem, uczniowie i studenci, przedstawiciele kadry kierowniczej i specjaliści z wyższym wykształceniem, średni personel, technicy, pracownicy administracyjno-biurowi i pracownicy usług. Brak poczucia wpływu na stan środowiska przyrodniczego częściej niż inni wykazują: respondenci starsi, osoby najslabiej wykształcone, robotnicy niewykwalifikowani, osoby zajmujące się gospo-

[6] Zmiana sposobu pomiaru w pytaniu na temat zagrożeń cywilizacyjnych – od 2008 r. można było wybrać 3 spośród 10 podanych odpowiedzi, w poprzednich latach można było wybrać dowolną liczbę z tych 10.

[7] Boltromiuk A., Burger T., *Polacy...*, op. cit.

darstwem domowym i renciści. Kategorie te pokrywają się z kategoriami osób niewykazujących zainteresowania kwestiami ochrony środowiska.

Ryc. 3. Czy Pan(i) lub ktoś z Pana(i) najbliższej rodziny może swoim działaniem przyczynić się do poprawy stanu środowiska w swojej miejscowości? (odpowiedzi w %)



W raportach z badań zleczanych przez Instytut na rzecz Ekorozwoju w latach 1992-2004 zadawano pytanie o zainteresowanie polityką. Okazało się, że bardzo duże i duże zainteresowanie polityką, a więc ogólnie rozumianymi zagadnieniami związanymi ze sferą publiczną, jest ściśle związane z uwagą poświęcaną problemom ekologicznym^[8]. Te i inne dane pozwalają wnioskować, że zjawiskiem niesprzyjającym rozwojowi świadomości ekologicznej jest wykluczenie społeczne, przejawiające się nie tylko niedo-

[8] Burger T., *Świadomość ekologiczna...*, op. cit.

statkiem materialnym, lecz również bierną postawą związaną z niewiarą w skuteczność podejmowanych działań oraz brakiem zainteresowania problemami nieoddziaływającymi bezpośrednio na życie codzienne danej osoby. Dodajmy, że wycofanie i poczucie bezradności może być pogłębiane doświadczeniem zetknięcia się z polskim systemem instytucjonalnym (np. daremne próby uzyskania informacji o środowisku, udział w konsultacjach społecznych prowadzonych po zapadnięciu najistotniejszych decyzji)^[9].

Duże zmiany nastąpiły również w zakresie zachowań proekologicznych. Nawet przy realistycznym bądź co bądź założeniu, że deklaracje respondentów traktować należy „na wyrost”, z dużą dozą pewności można stwierdzić znaczne rozpowszechnienie takich zachowań, jak segregowanie odpadów, oszczędzanie wody i energii czy – postrzegany wcześniej jako pewien anachronizm – zwyczaj zabierania torby wielorazowego użytku na zakupy. Zmiany te należy ściśle wiązać z rozwojem odpowiedniej infrastruktury: instalowaniem sprzętu do pomiaru indywidualnego zużycia mediów, dostarczaniem pojemników do zbiórki posegregowanych odpadów czy też wprowadzenia symbolicznej opłaty za torebki jednorazowe. Na stosunkowo stałym poziomie pozostają za to proekologiczne zachowania konsumenckie, co wskazuje na istotność motywacji ekonomicznej występującej w przypadku wymienionych zachowań ekologicznych, a niewystępującej (lub przynajmniej nie tak równoznacznie) w przypadku kupna produktów przyjaznych środowisku. Ale dobre chęci rosną

[9] Strumińska-Kutra M., *Rekonstrukcje odpowiedzialności*. (w:) Pańków W. i in., *Oblicza społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.

– w 2011 r. odsetek respondentów deklarujących, że unikają zakupów produktów szkodliwych dla środowiska przekroczył 70, wzrastając tym samym o ponad 30 punktów procentowych w stosunku do roku 2008. Marną pociechą jest to, że rozdziewiek pomiędzy opiniami przyjaznymi dla środowiska a deklaracjami na temat proekologicznych działań w zakresie konsumpcji nie jest jedynie polską przywarą. Badania Eurobarometru z 2008 r. wskazują na identyczny trend we wszystkich niemal krajach UE.

Miejsce ochrony środowiska w świadomości badanych

Wspomniano już, że w ostatnich 20 latach wzrosło poczucie bezpieczeństwa ekologicznego. Uzupełnijmy przedstawione już dane na temat miejsca zagrożeń środowiskowych wśród innych zagrożeń cywilizacyjnych.

Po pierwsze: na liście zagrożeń cywilizacyjnych podawanych do wyboru respondentom znajdowało się jeszcze jedno (oprócz zanieczyszczeń) zagadnienie związane z ochroną środowiska – „wyczerpywanie się zasobów”. W 2010 r., podobnie jak dwa lata wcześniej, wybrało je tylko 7% respondentów.

Od roku 2008 wzrasta odsetek osób wybierających jako główne zagrożenie katastrofy naturalne (27% w 2008 r. i 39% w 2010 r.), które można pośrednio przyporządkować do zagrożeń ekologicznych, zwłaszcza jeśli założymy, że respondenci wiążą je ze zmianami klimatycznymi wywołanymi przez człowieka (a – jak wynika z badań przeprowadzonych w 2009 r. – 2/3 respondentów zakłada istnienie związku między zmia-

nami klimatycznymi a działalnością człowieka^[10]). Wzrost ten należy łączyć z katastrofami, które miały miejsce w okresie między badaniami, zapewne głównie z doświadczeniem przez wielu Polaków tragedii powodzi (tabela 2).

Tabela 2. Globalne zagrożenia środowiskowe (odpowiedzi w %)

Zagrożenie/Lata	1993	1997	2000	2004	2008	2010
Globalne ocieplenie	27	13	23	26	55	*
„Dziura ozonowa”	63	46	48	51	40	*
Zanieczyszczenie powietrza	46	37	38	30	36	*
Zanieczyszczenie wód	47	33	38	31	30	*
Wycinanie lasów równinowych	30	24	30	31	24	*
Kwaśne opady	38	29	23	21	17	*
Wymieranie gatunków	16	19	17	18	17	*
Wyczerpywanie się surowców	8	7	8	8	16	7
Wszystkie są równie groźne	11	39	30	31	16	*

*brak danych w raporcie z 2010 r.

Przyznawanie istotności zagrożeniom ekologicznym wzrasta wraz z wykształceniem. Tylko co dziesiąty respondent z wykształceniem podstawowym wskazał na to zagrożenie, wśród osób z wykształceniem zasadniczym i średnim było to 15%, natomiast wśród respondentów z wykształceniem wyższym aż 26%. Ponadto zagrożenia te zauważają przede

[10] Bohtromiuk A., Świadomość ekologiczna Polaków – zrównoważony rozwój – raport z badań 2009. Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2009. http://www.ine-isd.org.pl/theme/UploadFiles/File/publikacje/raporty/swiad_ekol_2009.pdf

wszystkim mieszkańcy większych miast (wskazało na nie 14% mieszkańców wsi, 20% mieszkańców miast o ludności od 100 do 500 tys. oraz 23% mieszkańców miast powyżej 500 tys. mieszkańców). Można wnioskować, że w miastach zagrożenia środowiskowe są bardziej widoczne i odczuwalne, z drugiej strony warto jednak zauważyć nakładanie się oddziaływania zmiennych „wykształcenie” i „miejsce zamieszkania” (mieszkańcy większych miast są średnio lepiej wykształceni niż mieszkańcy małych miast i wsi).

Badanym zadawano również pytania o względną istotność poszczególnych zagrożeń środowiskowych. W kontekście problemów związanych z projektowaniem polityki energetycznej na uwagę zasługuje fakt, że wyczerpywalność zasobów od wielu lat znajduje się na końcu listy (choć w 2008 r. nastąpił jednorazowy wzrost zainteresowania tym problemem). Takie fluktuacje odzwierciedlają zainteresowanie mediów poszczególnymi tematami – spadek zainteresowania tzw. dziurą ozonową na rzecz zjawiska globalnego ocieplenia (tu zapewne nie bez znaczenia był wysyp filmów katastroficznych z globalnym ociepleniem w roli głównej: Pojutrze, reż. R. Emmerich, 2004, Totalna zagłada, reż. T. Mitchell, 2007, Niewygodna prawda, reż. A. Gore, 2007). Zanieczyszczenie powietrza i wód należy do zjawisk bezpośrednio obserwowanych przez badanych, którzy – jak już wspomniano – odczuwają znaczną poprawę stanu środowiska, zwłaszcza w wymiarze lokalnym. Odbiło się to na miejscu tych zagrożeń w „rankingu”.

Miejsce środowiska w światopoglądzie badanych

Ponad 1/3 badanych jest zdania, że najważniejszym powodem^[11], dla którego należy chronić środowisko jest zdrowie własne i rodziny. Nie jest zaskoczeniem, że kwestia ta okazuje się szczególnie ważna dla gospodyń domowych (75%). Powód ten wybierają także bezrobotni (73%), mieszkańcy miast do 20 tys. mieszkańców (74%) oraz mieszkańcy wsi (70%). Warto zaznaczyć, że są to grupy, które charakteryzuje najmniejsze poczucie wiary w ich wpływ na stan środowiska. Drugi pod względem wagi powód to troska o przyszłe pokolenia (63%). Na trzecim miejscu znalazło się przekonanie, że dostatecznym powodem jest przyroda jako wartość sama w sobie (24% wskazań). Za wartość samą w sobie najczęściej uznają środowisko mieszkańcy największych miast, osoby z wyższym wykształceniem, studenci. Wyczerpywalność surowców jako powód podaje 22%, zaś opłacalność 12%^[12]. Uderzające, że jak wskazuje analiza zachowań proekologicznych, ostatni wybrany powód jest *de facto* głównym motywem działań proekologicznych.

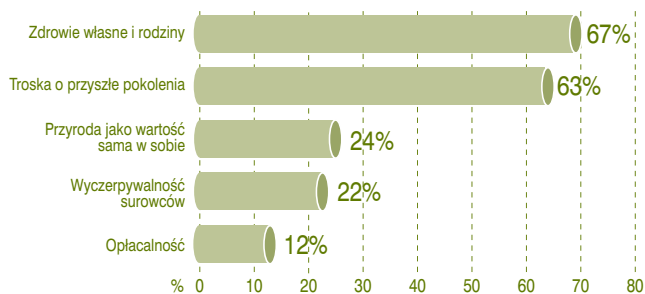
W porównaniu badań z lat 2008 i 2004 nie widać dużych różnic w rozkładzie odpowiedzi. W 2010 r. badani nieco częściej zwracali uwagę na wyczerpywanie się zasobów naturalnych. Warto odnotować także spadek odsetka respondentów, którzy uważają, że przyroda jest wartością samą w sobie^[13]. (ryc. 4.) Wartość podsumowującą mają dane pochodzące z badań

[11] Można było wybrać maksymalnie dwa powody.

[12] Stanaszek A., Tędziągolska M., *Badanie świadomości ekologicznej Polaków 2010 ze szczególnym uwzględnieniem energetyki przyjaznej środowisku*. Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2011.

[13] Tamże.

Ryc. 4. Jakie są powody, dla których warto ochronić środowisko? (2010)



Eurobarometru w roku 2008. Na pytanie *Jak istotna jest dla Ciebie osobiście ochrona środowiska?* 58% badanych odpowiedziało, że bardzo istotna, a 38%, że dość istotna. Ani jeden respondent nie wybrał odpowiedzi „w ogóle nieistotna”, 3% stwierdziło, że „raczej nieistotna”; 3% wybrało „trudno powiedzieć”. Wyniki te potwierdzają jedynie tezę o przyjęciu ochrony środowiska do grona wartości powszechnie uznawanych – czyli takich, o których wie się, że „powinny mieć dla mnie wartość”. Nie oznacza to koniecznie, że są to równocześnie wartości odczuwane. W celu urealnienia szacunków na temat powszechności uznawania środowiska jako wartości odczuwanej^[14] przedstawione zostaną dane ilustrujące odpowiedzi respondentów na pytania zawierające konflikt wartości. Od początku prowadzenia badań respondentom zadawano pytania zmuszające do określenia preferencji poprzez stawia-

nie ich w obliczu wyboru. Wnioski można wyciągnąć na podstawie odpowiedzi na pytanie o to, czy warto przyzwalać na ograniczenie produkcji ze względów środowiskowych, nawet jeśli powodowałoby to wzrost bezrobocia. Uwagę zwraca po pierwsze znacząca przewaga odpowiedzi pozytywnych nad negatywnymi. W latach 2000 i 2004 liczba odpowiedzi pozytywnych spadała, przewaga pozytywnych (18% w 2000 r. i 11% w 2004 r.) nad negatywnymi utrzymywała się jednak, by w roku 2008 ponownie daleko zdystansować negatywne.

Należy dodać, że większość badanych nie postrzega wartości prośrodowiskowych i progospodarczych jako sprzecznych. W 2008 r. większość ankietowanych (54%) zgodziła się ze stwierdzeniem, że *Polskę stać na to, aby jednocześnie rozwijać gospodarkę i ponosić nakłady na ochronę środowiska*. W hierarchii ważności 20% badanych wyraźnie wyżej stawia ochronę środowiska niż wzrost gospodarczy, dopuszczając ograniczenie tempa wzrostu ze względów środowiskowych. Dla 16% badanych *w obecnej sytuacji kraju wzrost gospodarczy jest ważniejszy niż ochrona środowiska, zajmujemy się stanem środowiska, gdy będzie nas na to stać*.

Badania przeprowadzono w 2008 r., przed kryzysem gospodarczym. Dość oczywista hipoteza, że gotowość do ponoszenia kosztów społecznych i finansowych w imię środowiska oraz przekonanie o możliwości równoczesnego finansowania polityki związanej z rozwojem wszystkich tych aspektów życia społecznego jest zależne od ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej znajduje potwierdzenie w analizie danych z poprzednich badań. Można więc przypuszczać, że wraz z pogorszeniem się sytuacji makroekonomicznej nastąpił

[14] Innym zabiegiem pozwalającym osiągnąć ten cel jest przedstawienie danych dotyczących zachowań proekologicznych – patrz: Działania indywidualne - s. 40.

spadek gotowości do ekologicznych poświęceń. Niemniej jednak na podstawie dotychczasowych danych stwierdzić można, że deklaracje prośrodowiskowe znacząco przeważają nad pozostałymi nawet w czasach kryzysu (tabela 3).

Tabela 3. Opinie na temat ograniczenia produkcji szkodliwej dla środowiska kosztem miejsc pracy (odpowiedzi w %)

Odpowiedzi respondentów	1992	1993	1997	2000	2004	2008
Warto	58	45	61	48	46	70
Nie warto	27	29	20	30	35	13
Trudno powiedzieć	16	26	19	22	19	17

Z danych z 2009 r. wynika, że pomimo kryzysu gospodarczego 72% badanych uznaje konieczność brania pod uwagę skutków decyzji zarówno w sferze gospodarki, jak i społeczeństwa i środowiska. 10% opowiada się za koniecznością uwzględniania wpływu „przede wszystkim na społeczeństwo (ludzi)”, 9% „przede wszystkim na gospodarkę” i 3,5% „przede wszystkim na środowisko”. Tradycyjnie, najwięcej zwolenników równoprawnego traktowania gospodarczego, społecznego i środowiskowego czynnika rozwoju można znaleźć wśród pracowników administracyjno-biurowych (86,5%), mieszkańców dużych (100–500 tys.) miast (84%), osób z wykształceniem wyższym (82%) i osób w przedziale wiekowym 35–44 lata (81%). Priorytety gospodarcze częściej wskazują rolnicy (16,7%), społeczne natomiast: uczniowie i studenci (20%) oraz – bardziej ogólnie – osoby w wieku 18–24 lata (18%). Na kwestie środowiskowe nieznacznie

częściej zwraca uwagę najmłodsza grupa respondentów, ucząca się i studiująca.

Powyższe rozważania warto uzupełnić o analizę odpowiedzi na pytania ułożone w sferze lokalnej, a więc bliższej doświadczeniu respondentów. Skłonność przyznawania priorytetu środowisku kosztem miejsc pracy jest w tym przypadku znacznie mniejsza niż w przypadku bardziej abstrakcyjnego pytania o to, czy warto ograniczać produkcję szkodliwą dla środowiska nawet kosztem miejsc pracy (w 2008 r. 70% badanych odpowiedziało „tak”). Na analogiczne pytanie o to, czy na poziomie lokalnym wymogi ochrony środowiska są ważniejsze niż miejsca pracy, odpowiedzi pozytywnej udzieliło jedynie 23% respondentów^[15] (tabela 4).

Tabela 4. Ochrona środowiska a inne potrzeby na poziomie lokalnym^[16] (odpowiedzi w %)

Odpowiedzi respondentów	Potrzeby/wymogi ochrony środowiska są ważniejsze od:		
	interesu przedsiębiorców	rozwoju infrastruktury komunalnej	zachowania miejsc pracy
Zdecydowanie tak	19,4	7,6	1,8
Raczej tak	45,9	33,9	21,2
Raczej nie	17,2	32,7	46,0
Zdecydowanie nie	2,9	8,0	15,8
Brak zdania	14,6	17,8	15,3

[15] Rok 2009 to okres szczególnej niepewności związanej z kryzysem, stąd różnica wyniku nie może być prawdopodobnie przypisywana jedynie kwestii lokalności.

[16] Bołtromiak A., *Świadomość ekologiczna...*, op.cit.

Działania proekologiczne – podmioty i odpowiedzialność

Wiara w istotność działań indywidualnych oraz postrzeganie roli podmiotów kolektywnych

We wstępie wspomniano, że w ostatnich dwudziestu latach znacząco wzrosło przekonanie o istotności działań indywidualnych dla poprawy stanu środowiska. Przypomnijmy tylko, że liczebność osób przekonanych o możliwości wpływu na środowisko w miejscu zamieszkania zwiększyła się od 35% w 1992 r. do 67% w 2011 r. Obecnie 79% Polaków jest przekonane o znaczeniu, jakie ich sposób życia ma dla środowiska przyrodniczego. Od 2009 r. odsetek ten wzrósł o 8 punktów procentowych^[17]. Co ciekawe, badania Eurobarometru wskazują, że indywidualne poczucie wpływu na środowisko sięgało 80% już w roku 2008. Ponownie przyczyny różnicy należy upatrywać raczej w metodologii niż w rzeczywistości.

Za Tadeuszem Burgerem zmianę tę można interpretować w następujących kategoriach^[18]:

- odziedziczony po czasie komunizmu poziom bezradności i przekonanie o niemożliwości podejmowaniu działań indywidualnych;
- demokratyzacja życia publicznego;
- zmiana proporcji źródeł zagrożeń (miejsce zagrożeń pochodzących z poziomu „centralnego”, czyli z przemysłu, zaczęły zajmować uciążliwości lokalne; odpady, spaliny, hałas);
- wzrost przekonania o roli władz lokalnych.

W wymienionych kategoriach można również rozpatrywać postawy wobec konsultacji społecznych. Ponieważ problematyka konsultacji łączy ze sobą problematykę działania i wpływu jednostek na decyzje związane z ochroną środowiska, omówimy tu skrótowo wyniki uzyskane w badaniu z 2009 r.

Na potrzebę konsultacji społecznych przy podejmowaniu istotnych dla kraju decyzji w zakresie zrównoważonego rozwoju wskazało aż 75,7% respondentów. Potrzebę konsultacji częściej podają w wątpliwość: renciści, wykwalifikowani robotnicy, osoby w wieku 35–44 lata, osoby o najwyższych dochodach (ponad 1500 PLN na osobę miesięcznie). Przyczyny niechęci mają tu prawdopodobnie dwa źródła. Pierwsze to brak wiary w znaczenie działań i przekonañ jednostek (renciści), a drugie to postawa technokratyczna, wyrażająca się w przekonaniu, że „eksperti wiedzą lepiej” (pozostałe wymienione grupy).

Co interesujące, połowa badanych (48,3%) jest zdania, że animatorami dialogu społecznego powinny być organizacje społeczne, co można uznać za przejaw zaufania do organizacji pozarządowych i ich niezależności. Warto jednak tę optymistyczną konstatację „schłodzić” uwagą, że w tych samych badaniach zaledwie co trzeci respondent (30%) był w stanie podać przynajmniej jedną w przybliżeniu prawidłową nazwę organizacji działającej na rzecz ochrony środowiska. Zaledwie 5% potrafiło wymienić dwa takie podmioty, a 1% – trzy. Rozpoznawane są głównie dwie organizacje: Greenpeace (13% wskazań) oraz Liga Ochrony Przyrody (6%). Ogółem respondenci potrafili wymienić 23 organizacje działające na rzecz ochrony środowiska, przy

[17] Badania CBOS-u z 2011 r.

[18] Burger T., *Świadomość ekologiczna...*, op. cit.

czym, poza dwoma wymienionymi, żadna z pozostałych 20 organizacji nie została rozpoznana przez więcej niż pięciu respondentów^[19].

Jeszcze jedna informacja dotycząca animatorów dialogu społecznego: 37,2% badanych uznało, że podejmowanie dialogu na tematy ważne społecznie to zadanie dla władz i administracji, czyli instytucji. Ogólnie postawy wobec konsultacji uznać można za emanację – jak się okazuje – powszechnych norm demokratycznych i partycypacyjnych; pozostaje jedynie nadzieja, że instytucje państwowe i samorządowe tych nadziei nie zawiodą.

Nawiązując do przedstawionych w ostatnim akapicie wyobrażeń odnośnie do roli organizacji pozarządowych i władz i administracji, przyjrzyjmy się postrzeganiu skali możliwych oddziaływań na środowisko przyrodnicze przez aktorów indywidualnych i zbiorowych. W zestawieniu z czynnikami oddziałującymi na środowisko przyrodnicze, takimi jak działania rządu, przedsiębiorców i UE, działania „zwykłych ludzi” lokowane są wysoko – zajmują bowiem drugą pozycję z 43% wskazań (badani mogli wybrać najwyżej dwa czynniki). Na pierwszym miejscu znalazły się działania rządu (69%), na trzecim aktywność władz lokalnych (19%), na czwartym poprawa sytuacji finansowej państwa (18%), na piątym zachowania przedsiębiorców (15%) i na szóstym – ostatnim – polityka UE w zakresie ochrony środowiska (10%)^[20].

Częstość wskazywania na aktywność władz lokalnych i na działania indywidualne zmienia się wraz z wykształceniem.

Dane z lat 1992-2004 pozwalają przypuszczać, zresztą zgodnie z logiką, że zadanie pytania o odpowiedzialność za działania na poziomie miejscowości, w której mieszka respondent znacząco zwiększy wskazania na władze lokalne. Pytanie zadane w sposób ogólny (*Kto powinien podejmować działania na rzecz poprawy stanu środowiska?*) dawały władzom lokalnym niemal stałą liczbę wskazań we wszystkich badaniach (20–22%). Zadane w sposób konkretny, o powinność podejmowania działań w miejscowości zamieszkania, dały systematycznie wzrastający procent wskazań na władze lokalne (gminę) od 63% w 1992 r. do 75% w 2004 r. W odpowiedziach na to samo pytanie widać stałą tendencję spadkową skłonności do obciążania odpowiedzialnością przedsiębiorców. W 1992 r. 25% respondentów obciążało przedsiębiorców powinnością za podjęcie działań „w miejscowości swego zamieszkania”; odsetek ten malał systematycznie aż do 11 w 2004 r.

W badaniu z 2010 r. respondenci wybierali politykę unijną jako odgrywającą najmniejszą rolę w ochronie środowiska w naszym kraju (pytanie brzmiało: *Co ma największy wpływ na poprawę stanu środowiska w naszym kraju?*). Tymczasem dwa lata wcześniej w badaniach Eurobarometru na pytanie: *Jak Pan(i) sądzi, czy w zakresie ochrony środowiska decyzje powinny być podejmowane przez polski rząd, czy wspólnie, w ramach Unii Europejskiej?* 66% badanych wybrało jako poziom decyzyjny poziom UE, 29% zaś poziom krajowy. Nasuwa się wniosek, że respondenci poparliby zwiększenie wpływu Unii Europejskiej na stan ochrony środowiska w naszym kraju poprzez oddanie części kompetencji decyzyjnych na poziom ogólnoeuropejski.

[19] Bołtromiuk A., *Świadomość ekologiczna...*, op.cit.

[20] Stanaszek A., Tędziągolska M., *Badanie świadomości...*, op.cit.

Po drugie, w badaniu Eurobarometru 89% polskich respondentów zgadza się ze stwierdzeniem: *To tzw. „wielcy truciele” (korporacje i przemysł) powinni być głównie odpowiedzialni za ochronę środowiska*^[21], podczas gdy w badaniach polskich jedynie 11% respondentów widziało przedsiębiorców jako odpowiedzialnych za podjęcie działań na rzecz środowiska. Opisany paradoks można wytłumaczyć tym, że pytania z lat 1992-2004 dotyczyły powinności, ale na poziomie lokalnym, nie globalnym i krajowym. Nie zmienia to jednak faktu, że dysproporcja jest zastanawiająca. Wydaje się, że jej źródła tkwią w metodzie badania, podobnie jak w wielu przypadkach niespójności wychodzących na jaw przy porównywaniu danych z różnych instytutów badawczych.

W 2009 r. pytano badanych o stosunek do zasady „zanieczyszczający płaci”. Warto omówić odpowiedzi, gdyż korespondują one z danymi omówionymi w badaniach Eurobarometru. W opinii respondentów zastosowanie zasady „zanieczyszczający płaci”:

- stworzy motywację do poszukiwania innowacyjnych rozwiązań, w tym proekologicznych;
 - odpowiedzi: tak – 78,4%, nie – 8,8%, brak zdania – 12,7%;
- przyczyni się do zmniejszenia zanieczyszczenia środowiska przez przedsiębiorstwa:
 - odpowiedzi: tak – 78,2%, nie – 11,6%, brak zdania – 10,2%.

Wydaje się więc, że poparcie idei pociągnięcia do odpowiedzialności „wielkich trucielei” kształtuje się na tym sa-

mym poziomie, co w badaniach Eurostatu. Badania z 2009 r. uwzględniły możliwe obawy związane z wprowadzeniem tej zasady. Okazało się, że co trzeci badany (32,6%) obawia się, że konieczność przestrzegania tej zasady spowoduje pojawienie się na dużą skalę bankructw przedsiębiorstw, które nie będą mogły dostosować się do wymogów ochrony środowiska (przeciwnego zdania jest 47,8%). Zbliżony odsetek respondentów (34,4%) proponuje także uwolnienie spod jej rygorów przedsiębiorstw stanowiących podstawę lokalnej gospodarki. Nie zgadza się z tym 49,3% badanych.

Postawy przedsiębiorców wobec ekoinnowacji

Na początku 2011 r. Komisja Europejska zleciła badania postaw osób kierujących przedsiębiorstwami^[22] wobec ekoinnowacji. Ponieważ przedsiębiorcy są grupą, której decyzje i działania mają większy wpływ na środowisko niż decyzje i działania przeciętnego obywatela, warto przedstawić wyniki tych badań. Wspomnijmy, że omówiony już wzrost poczucia bezpieczeństwa ekologicznego i poczucie, że problemy ekologiczne nie są pilne oraz że ich rozwiązanie leży poza zasięgiem podmiotów działających lokalnie dotknęło również tę grupę (kadre kierowniczą, specjalistów oraz prywatnych przedsiębiorców). W latach 1997, 2000 i 2004 jej udział w wyróżnianej w badaniach InE grupie proekologicznej drastycznie spadał. W przypadku kadry kierowniczej i specjalistów wynosił on odpowiednio: 58%, 48% i 23%,

[21] W badaniu tym pytaniu o odpowiedzialność wielkich trucielei towarzyszyło pytanie o możliwość indywidualnego wpływu na poprawę stanu środowiska (*Czy jako jednostka możesz odgrywać jakąś rolę w chronieniu środowiska w Polsce?*). Jak już wspomniano, 80% Polaków odpowiedziało pozytywnie. Niewielką przewagę odpowiedzialności „wielkich trucielei” nad odpowiedzialnością jednostkową stwierdzono głównie w przypadku nowych krajów członkowskich UE.

[22] W tytule raportu zaznaczono, że są to badania przedsiębiorców, jest to jednak mało precyzyjne stwierdzenie, ponieważ odpowiadającymi na pytania byli menadżerowie przedsiębiorstw, którzy niekoniecznie są ich właścicielami. W tekście skrótowo pojawia się stwierdzenie, że „przedsiębiorstwa deklarują”, co z logicznego punktu widzenia nie jest poprawne, ale ta forma językowa jest przyjęta.

a w grupie prywatnych przedsiębiorców : 53%, 21% i 6%. Przeprowadzone przez Eurostat badania pozwalają przyjąć się sposobowi, w jaki menadżerowie postrzegają działania proekologiczne w pragmatycznym kontekście rynkowym. Z badań tych wynika, że w ostatnich dwóch latach:

- 29% przedsiębiorstw działających na terenie Europy deklaruje wprowadzenie nowego lub znacznie ulepszanego ekoinnowacyjnego procesu lub metody produkcji;
- 24% deklaruje wprowadzenie na rynek nowego lub znacznie ulepszanego ekoinnowacyjnego produktu lub usługi;
- 25% deklaruje wprowadzenie ekoinnowacyjnego rozwiązania organizacyjnego.

Ogółem 45% przedsiębiorstw w UE podaje, że wprowadziło przynajmniej jedną ekoinnowację w ciągu ostatnich dwóch lat. I tu niespodzianka – okazuje się, że Polska jest liderką tego trendu (63%).

Skłonność do wprowadzania ekoinnowacji była relatywnie większa w średnich przedsiębiorstwach, firmach o rocznych obrotach pomiędzy 10 a 50 mln EUR oraz w tych, które w ostatnich dwóch latach zwiększyły obroty.

42% przedsiębiorstw, które wprowadziły innowacje deklaruje, że zmniejszyły one zużycie materiałów o 5– 19%, a 34% szacuje, że spadek wyniósł poniżej 5%.

Interesujące jest zestawienie najważniejszych barier i zachęt w procesie wdrażania innowacji według odpowiedzi polskich menadżerów (tabele 5 i 6).

Tabela 5. Bariery we wdrażaniu innowacji w Polsce (trzy najczęściej wybierane spośród 14 zaproponowanych)

Bariery	Duża przeszkoda	Pewna przeszkoda	Niezbyt duża przeszkoda	Żadna przeszkoda
Niepewny popyt	35	41	11	10
Brak funduszy	38	33	16	11
Niepewne szacunki dotyczące zwrotu z inwestycji lub zbyt długi czas zwrotu	37	38	13	9

Tabela 6. Zachęty we wdrażaniu ekoinnowacji w Polsce (trzy najczęściej wybierane spośród 14 zaproponowanych (miejsca 2., 3., 4.))^[23]

Zachęty	Duża przeszkoda	Pewna przeszkoda	Niezbyt duża przeszkoda	Żadna przeszkoda
Wysokie obecne ceny energii	43	38	9	8
Wysokie obecne ceny materiałów	42	38	8	9
Odpowiedni partner biznesowy	43	39	11	4

W skali ogólnoeuropejskiej za najistotniejszy bodziec dla podjęcia ekoinnowacji uznano przewidywany wzrost cen energii. 52% menadżerów uznało to za bardzo ważny bodziec, 30% za dość ważny, 9% za niezbyt ważny i 5% za nieistotny. Bodźce wiążące się z zachętami tworzonymi za pośrednictwem

[23] Dla pierwszego miejsca – spodziewanego wzrostu cen energii – nie udostępniono rozkładu odpowiedzi dla poszczególnych krajów.

odpowiedniej polityki znalazły się raczej na niższych szczeblach hierarchii, choć stanowiły każdorazowo sporą część odpowiedzi. Były to:

- dostęp do subsydiów i zwolnień podatkowych (6. miejsce, z odpowiedziami: 40%, 32%, 14%, 7%);
- przyszłe regulacje wymagające wdrożenia wyższych standardów (na 11. miejscu, z odpowiedziami: 33%, 38%, 14%, 8%);
- istniejące regulacje i standardy (na 13. miejscu, z odpowiedziami: 30%, 41%, 15%, 7%).

Zarówno w przypadku barier, jak i w przypadku zachęt, główną rolę odgrywają więc bodźce rynkowe, takie jak ceny energii, dostępność materiałów, dostępność odpowiednich partnerów biznesowych. Bezpośrednie regulacje w kwestiach ekoinnowacji nie są zdaniem przedsiębiorców najistotniejszą zachętą. Niemniej jednak również wymienione czynniki dają się (choć w różnym stopniu) regulować za pomocą instrumentów politycznych.

Działania indywidualne

Analizę codziennych zachowań proekologicznych zaczniemy od zjawisk związanych z oszczędzaniem zasobów (wody, gazu, energii), segregowaniem odpadów oraz z zakupami. Pytania dotyczące tych zagadnień były w różnym stopniu i w różny sposób uwzględniane w kolejnych badaniach. W ostatnich latach najbardziej spektakularne zmiany nastąpiły w używaniu toreb jednorazowych i segregowania odpadów, zostaną więc one omówione jako pierwsze.

W 2008 r. 48%^[24] badanych deklarowało zabieranie na zakupy

toreb wielokrotnego użytku, zaś w 2011 r. było to już 83%. Wprowadzenie niewielkiej natychmiastowej opłaty dostarczyło bodźca ekonomicznego do powszechnej i szybkiej zmiany zachowania.

W pierwszych wersjach kwestionariusza (lata 1993 i 1997) pytano jedynie o chęć segregowania odpadów, gdyby była taka możliwość (w obydwu edycjach ponad 90% respondentów odpowiedziało pozytywnie). W związku z rozwojem infrastruktury towarzyszącej segregowaniu odpadów, w latach 2000 i 2004 pytano już wprost o to, czy respondent segreguje odpady. Zsumowane odpowiedzi pozytywne („tak, systematycznie” i „tak, sporadycznie”) stanowiły odpowiednio 75% i 88%^[25]. W badaniu CBOS-u z 2000 r. znajdujemy informację, że na pytanie o segregowanie odpadów domowych w ostatnim roku „tak” odpowiedziało jedynie 34%. Trudno wypowiadać się o przyczynach tak znaczącej różnicy w wynikach badań z tego samego roku, musi ona jednak tkwić w słabościach metodologicznych badania sondażowego (np. we wrażliwości wyników na sposób formułowania pytania), a nie w zmianie świadomości^[26]. Bardzo wątpliwe jest, by w tym samym roku stało się coś, co spowodowało, że odsetek segregujących odpady wzrósł o 30 punktów procentowych. W 2008 r. na pytanie o segregowanie odpadów odpowiedzi „tak” udzieliło 55%^[27], a w 2011 r. 74%. Wydaje się, że bardziej realistyczne będzie przyjęcie

[25] Burger T., *Świadomość ekologiczna...*, op. cit.

[26] Patrz: Komentarz metodologiczny.

[27] Kolejne różnice, których przyczynę złożyć należy na karb metodologii: 55% występuje w komunikacie CBOS-u z 2011 r. (s. 8), a w raporcie InE z 2008 r. po zsumowaniu odpowiedzi pozytywnych (systematycznie i sporadycznie) wychodzi 71%. Podobnie jest z danymi o torebkach jednorazowych w 2008 r.; CBOS podaje 48%, InE 65%; inny przykład: rezygnacja z samochodu – odpowiednio 34% i 40%.

[24] Według badań CBOS-u zleconych przez InE odsetek ten wynosił 60 (zsumowane odpowiedzi pozytywne), a w 2009 – 84.

danych z samodzielnych badań CBOS-u, niemniej jednak zestawienie danych z obydwu badań wskazuje na wyraźny trend wzrastający.

Ogólnie większą skłonność do segregowania odpadów wykazują osoby w wieku 55–64 lata, pochodzące ze wsi lub małego miasta, średni personel i technicy oraz emeryci i renciści. Nasuwa to przypuszczenie, że odpowiedzi pozytywne wiążą się z segregowaniem jednego typu odpadów, np. organicznych, w celu wytwarzania kompostu do przydomowego ogródka, albo papieru, który badani „użytkują” w piecu^[28].

Duże zmiany nastąpiły również w zakresie oszczędzania gazu, wody i energii elektrycznej (tabela 7).

Tabela 7. Oszczędzanie gazu, wody i energii elektrycznej w ostatnich latach^[29]

Czy w ciągu ostatniego roku starał(a) się Pan(i) ograniczyć:	Odpowiedzi twierdzące (w %)			
	2000	2006	2008	2011
- zużycie energii elektrycznej w swoim domu	78	75	79	90
- zużycie wody w swoim domu	67	70	73	83
- zużycie gazu w swoim domu	*	*	71	79

*brak danych w raporcie

Skłonność do oszczędzania zasobów wiąże się z motywacją ekonomiczną – jest ona tym większa, im gorzej respondenci oceniają warunki materialne swego gospodarstwa domo-

wego. Ponadto większą skłonność do oszczędzania gazu, wody powyżej energii elektrycznej przejawiają, respondenci powyżej 45 roku życia, mieszkańcy mniejszych miast, bezrobotni, emeryci i renciści, osoby z wykształceniem podstawowym i zawodowym.

W badaniach z końca 2010 r. na podstawie pytań związanych z różnymi formami oszczędzania energii wyróżniono grupę osób, które podchodzą do tego w sposób kompleksowy. Wśród respondentów z tej grupy (stanowiącej 28% badanych) jest więcej kobiet oraz osób starszych, stosunkowo mały natomiast pozostaje udział mieszkańców terenów wiejskich.

Warto uwzględnić dane dotyczące poczucia poinformowania o możliwościach oszczędzania energii uzyskane w badaniu z 2010 r. Zdecydowana większość badanych (83%) czuje się dobrze poinformowana na ten temat^[30], 16% przyznało, że brakuje im tego typu informacji. Prawie identyczne wyniki otrzymano w pytaniu dotyczącym poczucia poinformowania o możliwościach oszczędzania energii w miejscu pracy. Z punktu widzenia projektowania polityki informacyjnej istotne jest to, że najmniej poinformowani czują się pracownicy administracyjno-biurowi oraz średni personel i technicy; odpowiedzi negatywne wybierali oni częściej niż pozostali. Odpowiednio 26% i 28% z nich nie ma dostatecznych informacji o możliwościach oszczędzania energii w miejscu pracy^[31].

Spore zmiany można również stwierdzić w postawach konsumenckich – przynajmniej na poziomie deklaracji.

[28] Bołtromiuk A., Świadomość ekologiczna..., op.cit.

[29] Badania CBOS-u z 2008 r.

[30] Nie bez znaczenia było zapewne to, że pytanie poprzedziły pytania o różne (konkretne) działania związane z oszczędzaniem energii.

[31] Stanaszek A., Tędziągolska M., *Badanie Świadomości...*, op. cit.

Od 2000 r. wzrasta liczba osób deklarujących, że unikają zakupu produktów szkodliwych dla środowiska. W 2000 r. było to 56%, w 2006r. – 54%. W roku 2008 odsetek proekologicznych konsumentów zmniejszył się do 34%, a w 2011 r. osiągnął 72%. Bardziej szczegółowe analizy prowadzone w latach 2008 i 2009 rozpatrują między innymi kryteria, jakimi konsumenci kierują się przy zakupach. Badania te potwierdzają spadek proekologicznych zakupów, który miał miejsce w 2008 r., i wskazują na pogłębienie się owego spadku w roku następnym. W przypadku zakupu artykułów przemysłowych kryterium energooszczędności znalazło się dopiero na 4. miejscu (w 2008 – 42%, 2009 – 37%); oznakowanie produktu jako bezpiecznego dla środowiska uwzględniło 15% badanych w 2008 r. i 5% w 2009 r. W przypadku artykułów spożywczych kryteria proekologiczne znalazły się na ostatnich miejscach „rankingu”. Oznakowanie „wolne od GMO” uwzględniło 12% badanych w 2008 r. i 5% w 2009 r., metody produkcji przyjazne środowisku odpowiednio 11% i 4,5%. Kryterium dominującym dla obydwu rodzajów produktów była ich cena (ponad 70% w każdym przypadku)^[32].

Przedstawione wyniki uzupełni krótka analiza badań ogólnoeuropejskich z 2008 r.: gotowość do ekologicznych zakupów, nawet jeśli są droższe od „zwykłych”, wyraża 77%^[33] badanych Polaków, ale jedynie 13% dokonywało już tego typu zakupów w miesiącu poprzedzającym badanie. Wynik ten jest zbliżony ze średnią europejską. Autorzy raportu europejskiego konstatują: *Przyjazne środowisku postawy niekoniecznie prowadzą do*

przyjaznych środowisku zachowań. Jedynie dwa kraje – Dania i Szwecja – przekroczyły 40-procentowy próg respondentów deklarujących dokonanie proekologicznego zakupu w ciągu miesiąca poprzedzającego badanie.

Przy zakupie żywności kryteria środowiskowe są najczęściej uwzględniane przez średni personel, osoby z wyższym wykształceniem, najmłodszą grupę respondentów oraz mieszkańców miast średniej wielkości. Proekologiczne zakupy produktów przemysłowych z większym prawdopodobieństwem robią również osoby z wyższym wykształceniem, o najwyższych dochodach, robotnicy wykwalifikowani i mieszkańcy dużych miast. Pamiętajmy jednak, że mówimy o niewielkich udziałach procentowych. Badania z 2011 r. wskazują, że skłonność do unikania produktów szkodliwych dla środowiska wzrasta wraz z wiekiem i wykształceniem. Częściej unikają takich produktów kobiety, średni personel, technicy, kadra kierownicza i specjaliści z wyższym wykształceniem oraz pracownicy usług, emeryci i rolnicy.

W latach 2008 i 2009 respondentów pytano również o to, dlaczego „inni” (technika transpozycji) nie podejmują działań na rzecz ochrony środowiska. Największa liczba respondentów wybrała odpowiedź: „brak zainteresowania problemem” (w każdym przypadku 48%), brak wiary w skuteczność indywidualnych działań (42% i 36%) oraz niechęć do zmiany przyzwyczajeń (31% i 30%).

W kontekście niechęci do zmiany przyzwyczajeń ciekawe wydają się stwierdzenia raportu CBOS-u z 2008 r., w którym napisano, że 1/3 (34%) respondentów posiadających samochód jest gotowa do rezygnacji z jego używania na rzecz

[32] Bołtromiuk A. *Świadomość ekologiczna Polaków...*, op. cit.

[33] Warto to porównać z wspomnianymi 34% respondentów, którzy w tym samym roku w badaniu CBOS-u deklarowali, że unikają zakupu produktów szkodliwych dla środowiska.

roweru, autobusu lub pociągu, 37% udzieliło zaś odpowiedzi negatywnej. Wśród tych ostatnich najwięcej jest osób o wysokiej pozycji zawodowej i najwyższych dochodach na osobę w rodzinie (powyżej 1200 PLN miesięcznie) oraz mających wyższe wykształcenie. Z samochodu trudniej zrezygnować mężczyznom niż kobietom, mieszkańcom wsi niż mieszkańcom miast^[34].

Dalsza analiza badań wskazuje, że styl życia, którego częścią jest samochód, charakteryzuje się pewną sztywnością. Przykładowo, badani nie upatrują specjalnych szans na poprawę stanu środowiska ani dzięki zmianie stylu życia na ograniczający konsumpcję (12%), ani poprzez edukację uświadamiającą konieczność ochrony zasobów naturalnych (9%). Interesujące, że niechęć do takich rozwiązań rośnie wraz z wykształceniem^[35]. Rozwiązań upatruje się raczej w działaniach systemowych: zmianach technologicznych – radykalnej zmianie technologii (31%), oszczędzaniu zasobów przez efektywne wykorzystanie przy istniejących technologiach (22%) oraz upowszechnieniu recyklingu (17%).

Podsumowując, można stwierdzić, że mamy do czynienia z pewną niespójnością – wzrosła wiara w skuteczność działań indywidualnych, równocześnie jednak działania te nie są uznawane za skuteczne i zalecane na szerszą skalę jako rozwiązania problemów w skali globalnej. Wydaje się, że w kontekście działań na rzecz środowiska badani uznają je za co najwyżej komplementarne w stosunku do działań systemowych. Jest to widoczne w szczególności wśród

osób z wyższym wykształceniem, które uznają większą skuteczność działań indywidualnych i nie są skłonne do upatrywania szans rozwiązania problemu wyczerpywalności zasobów z zmianie stylu życia. Są więc w stanie wykonywać pewne działania proekologiczne z „przyzwyczajenia” i z przeświadczenia, że tak postępować należy, a nie dlatego, że w takim działaniu upatrują rozwiązania problemu środowiskowego. Z pewnych działań, np. użytkowania samochodu osobowego, trudniej im jednak zrezygnować i zapewne nie robią sobie z tego zarzutu; ich działanie ma bowiem pewne znaczenie, ale *de facto* nie powoduje tak znaczącej różnicy, jak działanie systemowe. Zapewne nie bez znaczenia pozostaje to, że samochód jest jednym z najbardziej rozpoznawalnych wyznaczników statusu w naszym społeczeństwie.

Taką tendencję opisują również dane Eurobarometru dotyczące zapotrzebowania na informacje. Temat ten będzie rozwinięty później, ale warto już tu wspomnieć, że najmniejsze zapotrzebowanie na informacje Europejczycy deklarują w obszarach związanych z działaniami codziennymi, które mogliby podejmować w celu ochrony środowiska. Autorzy raportu łączą to z opisaną już tendencją do oddzielania prośrodowiskowych zapatrywań od prośrodowiskowych działań.

Z powyższych danych wyłania się prozaiczna konstatacja: najskuteczniejszy jest motyw ekonomiczny, na co wskazują dane dotyczące oszczędzania zasobów oraz używania torebek jednorazowych.

[34] Badania CBOS-u z 2008 r.

[35] Boltromiuk A., *Świadomość ekologiczna...*, op.cit.

Poczucie poinformowania i źródła informacji w kwestiach środowiskowych

Dostęp do informacji o środowisku jest obszarem, w którym mogliśmy dostrzec rewolucyjne wręcz zmiany instytucjonalne pod postacią regulacji prawnych związanych z dostępem do informacji publicznej oraz z implementowaniem Konwencji z Aarhus. Zmiany w prawie miały miejsce na początku lat dwutysięcznych. Badania społeczne poświęcone tej tematyce monitorowały postępy we wdrażaniu nowych norm w praktyce i ukazały problemy związane głównie z mocno zakorzenionymi tradycyjnymi procedurami informacyjnymi. Powodowały one, że informacje teoretycznie dostępne okazywały się niemożliwe do zdobycia. By wymienić tylko kilka przykładów: podmioty posiadające informację domagały się uzasadnienia zapotrzebowania na informację lub odmawiały jej udostępnienia, nadużywając klauzuli tajności, czy podawały ją w formie uniemożliwiającej wykorzystanie (niezrozumiałej, niekompletnej)^[36]^[37]. Należy jednak stwierdzić, że znakomita większość respondentów nie miała okazji zetknąć się z w wyżej wymienionymi problemami. Badania CBOSu z 2000, 2006 i 2008 roku wskazują, że ankietowani incydentalnie kontaktują się z urzędami w sprawach związanych z ochroną środowiska. W ciągu roku poprzedzającego badanie kontakty tego typu miało odpowiednio 5%, 7% i 3% respondentów^[38]. W badaniach zleczanych przez InE kwestia

dostępu do informacji pojawiła się dwukrotnie – w latach 2004 i 2008. Również tutaj zaobserwowano niską aktywność w zakresie pozyskiwania informacji. 2% badanych zadeklarowało, że takiej informacji poszukiwało wielokrotnie, 6%, że kilka razy, 5%, że raz, zaś 86%, że nigdy. W obliczu przytoczonych danych odpowiedzi na pytanie o źródła informacji o stanie środowiska należy traktować czysto hipotetycznie. Niemniej jednak mają one znaczenie, jeśli rozpatrujemy je w kategoriach oczekiwań społecznych, co do miejsc, w których powinny się znajdować informacje określonego typu (tabela 8).

Tabela 8. Źródła informacji respondenta o stanie środowiska (odpowiedzi w %)^[39]

Źródła informacji	2004	2008
Urząd miasta, gminy	46	45
Policja	14	27
Inspekcja ochrony środowiska	38	23
Inspekcja sanitarna	17	21
Straż miejska	11	14
Straż pożarna	9	9
Organizacja ekologiczna	13	7
Ministerstwo Środowiska	9	7
Media	8	6
Straż leśna	*	6
Urząd wojewódzki	3	2

* brak danych

[36] Kędra A. (red), *Uciążliwa konieczność czy niewykorzystana szansa? Ocena realizacji zasady nr 10 Deklaracji z Rio de Janeiro w Polsce*. Raport z badań. Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2006.

[37] Strumińska-Kutra M., *Rekonstrukcje...*, op. cit.

[38] Badania CBOS-u z lat 2000, 2006 i 2008.

[39] Bołtromiuk A., Burger T., *Polacy...*, op. cit.

Wyniki badania nasuwają co najmniej dwie uwagi. Pierwsza dotyczy roli władz samorządowych, która po raz kolejny jest wyraźnie uznawana za wiodącą w kwestiach ochrony środowiska. Druga wskazuje na względną popularność organów „interwencyjnych”; można przypuszczać, że jedną z podstawowych sytuacji, w których badani widzą siebie samych jako interesantów w kwestiach ekologicznych, są reakcje na awarie lub wypadki – innymi słowy na nagłe i drastyczne zdarzenia wymuszające natychmiastową interwencję. Odpowiedzi respondentów dotyczące źródeł wiedzy ekologicznej prezentuje tabela 9. Zwraca w niej uwagę niski poziom wskazań na Internet, ale to nie powinno dziwić – w Internecie aktywnie poszukujemy informacji, które nas interesują. Dodajmy, że w 2008 r. Internet jako źródło informacji o środowisku podaje 24% Europejczyków.

Tabela 9. Źródła wiedzy ekologicznej (odpowiedzi w %)^[40]

Źródła wiedzy	2004	2008
Media (prasa, radio, TV)	62	56
Szkoła, uczelnia	18	15
Internet	x	7
Doświadczenie osobiste	9	6
Bliskie otoczenie (krewini, znajomi)	*	3

*brak danych

Wysoki odsetek odpowiedzi wskazujących media wynika z tego, że jako odbiorcy przekazu medialnego i programu edukacyjnego często nie mamy wielkiego wyboru, wiedza o środowisku dociera więc do nas mimochodem.

Wobec nikłych usiłowań pozyskania informacji o środowisku, z dystansem należy traktować deklarację 55% Polaków, że czują się dobrze bądź bardzo dobrze poinformowani na temat kwestii środowiskowych (według badania Eurobarometru z 2008 r. odsetek ten wzrósł o 6 punktów procentowych od 2004 r.). Interpretację można poprowadzić w co najmniej dwóch kierunkach: albo Polacy nie interesują się środowiskiem i dlatego posiadane informacje uważają za zadowalające, albo – chociaż nie interesują się środowiskiem – informacje na jego temat odbierają mimo woli, dlatego też uznają, że są dobrze poinformowani. Należy również prawdopodobnie oddzielić zainteresowania kwestiami krajowymi i globalnymi (zaspokajany za pośrednictwem mediów) od zainteresowań kwestiami lokalnymi (dla których pozyskania własna aktywność może się okazać konieczna). Różnicowanie tych dwóch kwestii pozwala częściowo tłumaczyć niespójność postaw.

Użytkowanie podstawowych źródeł informacji przez poszczególne grupy społeczno-demograficzne było przedmiotem badań Eurobarometru w 2008 r. (tabela 10). Na szczycie listy wskazywanych źródeł znalazły się wiadomości telewizyjne, na drugim miejscu gazety, następnie filmy dokumentalne, Internet i radio. Te dane mogą być istotne przy projektowaniu kampanii informacyjnych, np. skierowanych do młodych ludzi, którzy są mniej proekologiczni (okazuje się, że nie tylko

[40] Bołtromiuk, A., Burger T., *Polacy...*, op. cit.

w Polsce). Jak ukazują badania Eurobarometru, są oni szczególnie skłonni do czerpania wiadomości z telewizji, na drugim miejscu stawiają Internet.

Tabela 10. Użytkowanie podstawowych źródeł informacji przez poszczególne grupy społeczno-demograficzne

Źródło informacji o środowisku	Grupa użytkowników
Wiadomości telewizyjne	Kobiety, osoby starsze oraz te, które zakończyły edukację w wieku 15 lat bądź wcześniej
Gazety	Mężczyźni, osoby starsze, osoby z wyższym wykształceniem
Filmy dokumentalne	Osoby poniżej 55 roku życia, studenci, osoby z wyższym wykształceniem
Internet	Mężczyźni, osoby młode, studenci, osoby z wyższym wykształceniem

Analizy Eurobarometru wskazują, że osoby uważające się za dobrze poinformowane, częściej twierdzą, że przywiązują do środowiska dużą wagę oraz że jako jednostki mają wpływ na stan środowiska. Są to również osoby, które stosunkowo często podejmowały jakieś działania prośrodowiskowe. Różnice między „poinformowanymi” i „niepoinformowanymi” nie są jednak znaczące (sięgają od kilku do kilkunastu punktów procentowych; np. przekonanie o znaczeniu własnych działań w pierwszym przypadku deklaruje odpowiednio 91% i 81% badanych, segregowanie odpadów 65% i 52%).

Kobiety częściej niż mężczyźni przyznają, że są niedostatecznie poinformowane, za najgorzej poinformowane uważają się osoby prowadzące gospodarstwa domowe i bezrobotni. Poczucie poinformowania wzrasta z poziomem wykształcenia.

Co interesujące, nie ma statystycznego związku pomiędzy poczuciem poinformowania a przeświadczeniem o bezpośrednim wpływie problemów ekologicznych na życie codzienne. Przeświadczenie o istnieniu tego wpływu mamy więc niezależnie od poczucia, że posiadamy wiedzę na tematy związane z oddziaływaniem środowiskowym. Możliwa interpretacja jest taka, że przekonanie o oddziaływaniu kwestii ekologicznych na życie codzienne stało się częścią obiegowej mądrości, wyznawanej niezależnie od posiadanej wiedzy.

Z punktu widzenia projektowania zaleceń praktycznych ważne jest uzyskanie informacji na temat tego, w jakich zakresach badaniem brakuje informacji. Do dyspozycji mamy ponownie jedynie badania Eurobarometru z lat 2004 i 2008, brakuje jednak chyba podstaw do tezy, że dane znacząco się zdezaktualizowały, tym bardziej, że opisywane preferencje okazały się być odporne na upływ czasu – wyniki z lat 2004 i 2008 różnią się o kilka punktów procentowych, nie zmieniła się nawet hierarchia wyborów. Ranking „braków informacyjnych” zawiera tabela 11. Przyjmijmy założenie, że deklarowanie braku informacji oznacza mniej lub bardziej palącą potrzebę ich wypełnienia. Można wówczas stwierdzić, że największe zapotrzebowania na informację występuje w kwestii ryzyka zdrowotnego związanego z codziennie użytkowanymi produktami – żywnościowymi i chemii gospodarczej, a więc w zakresie działań indywidualnych, nad których konsekwencjami mamy kontrolę i za które jesteśmy odpowiedzialni jako użytkownicy. Przykładowo: podejmujemy decyzję, aby kupować żywność z upraw ekologicznych, w konsekwencji jesteśmy zdrowsi – niezależnie od tego, jakie zachowanie wybiorą inni konsumenci. Na drugim

końcu kontinuum znajdują się również problemy związane z codziennymi zachowaniami natury kolektywnej – wyborów związanych z codziennymi przyzwyczajeniami, w szczególności z użytkowaniem samochodu.

Tabela 11. Odpowiedzi na polecenie: *Z poniższej listy wybierz pięć zagadnień, w których zakresie brakuje Ci informacji (odpowiedzi w %)*

Zagadnienia	UE	Polska
Zdrowotne oddziaływanie chemikaliów w produktach codziennego użytku	36	30
Użytkowanie organizmów modyfikowanych genetycznie w rolnictwie	34	27
Zanieczyszczenie w rolnictwie (np. pestycydy, nawozy)	28	20
Zanieczyszczenie wód (mórz, rzek, jezior, wód gruntowych)	27	19
Zmiany klimatyczne	26	23
Zanik różnorodności biologicznej (wymieranie gatunków, utrata naturalnych siedlisk itd.)	26	19
Wyczerpywanie zasobów naturalnych	26	21
Katastrofy spowodowane przez człowieka (wylewy ropy naftowej, awarie w przemyśle itd.)	21	19
Zanieczyszczenie powietrza	21	17
Wzrost ilości odpadów	17	16
Katastrofy naturalne (trzęsienia ziemi, powódzie itd.)	14	13
Bieżące oddziaływanie transportu (zwiększenie liczby samochodów, długości autostrad, zwiększanie ruchu lotniczego itd.)	13	10
Hałas	12	9
Zwyczaje konsumpcyjne	12	7
Problemy miejskie (np. korki, zanieczyszczenie, brak terenów zielonych)	11	8

Za konsekwencje tych działań bierzemy odpowiedzialność kolektywnie i – jak to już zostało powiedziane – takie działania mają wprawdzie znaczenie, ale w swej jednostkowości nie zmieniają znacząco skumulowanego wyniku.

Przykład: decydujemy się zamienić transport samochodem osobowym na transport publiczny. Aby wybór ten przełożył się na korzyści dla nas samych i środowiska, musi on zostać powielony przez tysiące (a nawet miliony) innych ludzi. Wydaje się, że rozważania nad zagadnieniem kolektywności działań mogą dostarczyć istotnych wyjaśnień – wrócimy do tej kwestii w podsumowaniu. Ponadto warto przywołać pewną sztywność wyborów związanych ze stylami życia. Omawiane tu dane wspierają tezę o znikomej chęci do wdrażania zmian w tym zakresie.

Analiza danych zaprowadziła autorów raportu do pytania: *Czy potrzeby informacyjne na dany temat wiążą się z poziomem zaniepokojenia danym problemem?* Można przypuszczać, że poziom zaniepokojenia wiąże się z potrzebami informacyjnymi (im wyższy poziom, tym większa potrzeba informacji). Szczegółowe rozpatrzenie danych pozwoliło na wyróżnienie czterech grup zjawisk:

- budzących duże zaniepokojenie i średnie zapotrzebowanie informacyjne: zmiana klimatu, zatrucie wód i powietrza, katastrofy spowodowane przez człowieka. Prezentują one problemy globalne, eksponowane przez media. Możliwe, że pierwszy czynnik tłumaczy zaniepokojenie, być może podsyćane przez poczucie bezsilności, drugi zaś tłumaczyłby średnie zapotrzebowanie informacyjne;
- budzących średnie zaniepokojenie i duże zapotrzebowanie informacyjne: używanie chemikaliów w produktach codzien-

nego użytku oraz GMO w rolnictwie. Zrozumienie tych problemów wymaga wiedzy eksperckiej, która byłaby przełożona na język laików. Ich rozwiązanie zależy jednak od działań jednostek (np. decyzja „jeść czy nie jeść”), co może tłumaczyć niższy poziom zaniepokojenia tymi problemami;

- budzących średnie zaniepokojenie i średnie zapotrzebowanie informacyjne: wyczerpywalność zasobów, zatrucie w rolnictwie, utrata różnorodności biologicznej, katastrofy naturalne, rosnąca ilość odpadów. Jest to zbiór „tradycyjnych” problemów ekologicznych; zainteresowanie i związane z nimi niepokoje zmalały w wyniku pojawienia się „nowych”;
- budzących niewielkie zaniepokojenie i niewielkie zapotrzebowanie informacyjne: problemy miejskie, oddziaływanie transportu, zwyczajnie konsumenckie, hałas. Kwestie bezpośrednio związane ze stylem życia nie przyciągają uwagi badanych ani, tym bardziej, chęci zmiany, nawet wówczas, gdy mają oni bardzo proekologiczne poglądy.

Rozważania na temat informacji o środowisku zamknijmy tematem zaufania do podmiotów przekazujących informacje (tabela 12).

Brak zaufania do podmiotów, które równocześnie obciążane są odpowiedzialnością za podejmowanie działań na rzecz środowiska (patrz: „Wiara w istotność działań indywidualnych oraz postrzeganie roli podmiotów kolektywnych” - s. 36) ilustruje kluczowy – jak się wydaje – problem na drodze do podejmowania działań na rzecz środowiska. Rządy krajowe, regionalne i lokalne oraz korporacje okazują się tak niewiarogodne w zakresie swoich długoterminowych działań wobec środowiska, że poczucie sensu działań indywidualnych

czy też angażowania się w działania zbiorowe (np. inicjatywy obywatelskie) wydatnie spada^[41].

Tabela 12. Zaufanie do źródeł informacji (kafeteria rotowana^[42]) (odpowiedzi w %)

Źródło informacji	UE 2008	PL 2008
Organizacje ochrony środowiska (WWF, Greenpeace itd.)	36	30
Naukowcy	36	36
Telewizja	22	22
Organizacje konsumenckie i inne obywatelskie	18	8
Organizacje międzynarodowe (np. ONZ)	13	10
Prasa	11	7
Instytucje Unii Europejskiej	10	13
Rządy krajowe	9	5
Partie polityczne optujące za ochroną środowiska (np. Zieloni)	8	6
Nauczyciele w szkołach i uczelniach	8	7
Znajomi, rodzina, sąsiedzi	7	9
Rządy lokalne, regionalne	6	9
Radio	5	6
Przedsiębiorstwa	2	2
Związki zawodowe	2	1

[41] Macnaghten P., Urry J., *Alternatywne przyrody. Nowe myślenie o przyrodzie i społeczeństwie*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.

[42] Odpowiedzi do wyboru są rotowane, czyli podawane kolejnym respondentom w różnej kolejności. Celem tego zabiegu jest kontrolowanie błędu wynikającego z tendencji respondentów do wybierania skrajnych odpowiedzi (tzw. efekt pierwszeństwa – dotyczący pierwszej pozycji do wyboru oraz efekt świeżości – dotyczący ostatniej pozycji do wyboru).

Postawy wobec polityki energetycznej

Postawom wobec polityki energetycznej poświęcone było ostatnie badanie zlecone przez InE, przeprowadzone w końcu 2010 r.^[43] Część pytań pojawiała się jednak w poprzednich sondażach, co umożliwia porównania zmian w ciągu kilku lat. Podstawowe pytanie mierzące postawy Polaków wobec polityki energetycznej brzmiało: *Jaki, Pana(i) zdaniem, rodzaj polityki energetycznej powinien być rozwijany w Polsce w perspektywie 20 lat? Rozkład odpowiedzi na to pytanie wraz z ilustracją wyników z poprzednich lat zawiera tabela 13.*

Tabela 13. Odpowiedzi na pytanie: *Jaki, Pana(i) zdaniem, rodzaj polityki energetycznej powinien być rozwijany w Polsce w perspektywie 20 lat? (odpowiedzi w %)*

Rodzaj polityki energetycznej	2008	2009	2010
Surowce i źródła odnawialne	44	41	56
Energetyka atomowa	14	24	16
Oszczędzanie energii	23	18	11
Trudno powiedzieć	9	9	7
Wykorzystanie węgla kamiennego i brunatnego	7	6	7
Wykorzystanie ropy naftowej i gazu ziemnego	4	3	4

W przedstawionych danych zwraca uwagę kilka tendencji. Po pierwsze: znaczne jest i rośnie poparcie dla polityki ener-

getycznej opartej na surowcach i źródłach odnawialnych. Ta polityka daleko dystansuje pozostałe możliwości. Na drugim miejscu znajduje się energetyka atomowa, która jednakże po wzroście poparcia w 2009 r. znowu przeżywa spadek. Można przypuszczać, że gdyby badanie zostało przeprowadzone kilka miesięcy później, czyli po awarii elektrowni atomowej Fukushima w Japonii, trend spadkowy byłby znaczniejszy. Uwagę zwraca również spadek poparcia dla polityki opartej na oszczędzaniu energii (z 23% w 2008 r. do 11% w 2011 r.). Podstawa aktualnej polityki energetycznej, czyli węgiel kamienny i brunatny, oraz ropa i gaz ziemny znalazły się na końcu listy. Opisywane wybory są dokonywane raczej na zasadzie pozytywnych bądź negatywnych skojarzeń niż na podstawie konkretnej wiedzy. 47% badanych przyznaje, że nie ma dostatecznej wiedzy o odnawialnych źródłach energii. Pytanie o stopień poinformowania, dające respondentowi „przyzwolenie na niewiedzę”, zadano już po pytaniu o preferowaną politykę energetyczną; z praktyki badawczej wiadomo jednak, że brak wiedzy, a nawet brak opinii, nie przeszkadza respondentom w udzielaniu odpowiedzi na pytania ankietowe. Przyczyn takiego rozkładu preferencji należy więc poszukiwać w „ogólnym klimacie medialnym”, który – oprócz generalnej proekologiczności – w ostatnich latach częstokroć roztaczał wokół tradycyjnych źródeł energii atmosferę niepewności związaną z wojnami na Bliskim Wschodzie i zależnością energetyczną od Rosji.

W związku ze specyfiką regionalną polskiej gospodarki węglowej warto zwrócić uwagę na rozkład opinii respondentów według miejsca zamieszkania. Poparcie dla polityki ener-

[43] Stanaszek A., Tędziągolska M., *Badanie świadomości...*, op.cit.

tycznej opartej na węglu kamiennym i brunatnym jest większe w południowo-zachodniej części kraju, w wartościach obiektywnych nie jest jednak wysokie, wynosi bowiem 11% w stosunku do 54% poparcia dla energetyki opartej na źródłach odnawialnych. Niewielkie różnice regionalne są widoczne również w poparciu dla energetyki atomowej – jest ono nieco mniejsze na północy kraju, zapewne dlatego, że właśnie tam planuje się budowę elektrowni atomowej.

Czynnikami różnicującymi stosunek do energetyki atomowej są także (w nawiasach podano grupy częściej wyrażające poparcie): płeć (mężczyźni), wykształcenie (osoby z wyższym wykształceniem), status zawodowy (kadra kierownicza i osoby pracujące na własnych rachunek), wiek (25–34 lata), miejsce zamieszkania (największe miasta). Najmniej zwolenników energia atomowa ma wśród kobiet, osób z wykształceniem podstawowym, rolników, osób powyżej 65. roku życia, osób prowadzących gospodarstwo domowe i mieszkańców wsi.

Poparcie dla energetyki opartej na źródłach odnawialnych (OZE) najczęściej deklarują: osoby z najwyższym wykształceniem (61%, ale osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym poparły ją w 59%), osoby w średnim wieku (35–44 lata), osoby zajmujące się gospodarstwem domowym, robotnicy wykwalifikowani i mieszkańcy wsi. Najmniejsze poparcie znajduje ona wśród osób z wykształceniem podstawowym (49%), osób powyżej 55. życia, robotników niewykwalifikowanych, mieszkańców największych miast.

Pewnym testem siły poparcia dla różnych typów polityki energetycznej stało się pytanie o to, który z nich powinien

być dotowany z budżetu, choć i tu nie od dziś wiadomo, że sposób prowadzenia badania nie sprzyja odczuwaniu przez respondenta ograniczoności środków. Niemniej jednak odpowiedzi na to pytanie potwierdzają wyniki omówione wcześniej: 85% respondentów popiera dotowanie energii odnawialnej, a 80% dotowanie oszczędności, jednak dotowanie produkcji energii ze źródeł nieodnawialnych jest już mniej popularne: energetykę gazową popiera już „jedynie” 60%, węglową „tylko” 45%. Ponadto więcej jest odpowiedzi wyrażających sprzeciw: wobec dotowania gospodarki węglowej 43%, gazowej 28%, a odnawialnej jedynie 8%. Ponownie nie jest zaskoczeniem największe poparcie dla energetyki węglowej w południowo-zachodniej części kraju (51%).

Zaznaczmy również, że na omawiane pytanie 20% osób z wykształceniem podstawowym wybrało odpowiedź „trudno powiedzieć/nie wiem”. Wśród osób z wykształceniem wyższym procent ten wynosił 2. Autorki raportu sugerują, że należy to łączyć z niedostateczną wiedzą tej grupy badanych, ale wydaje się, że istotnym czynnikiem różnicującym jest malejąca wraz z wykształceniem skłonność do przyznawania się do niewiedzy. Co więcej, na zadane później pytania o możliwości zastosowania odnawialnych źródeł energii i związane z tym koszty wiele osób w ogóle nie odpowiedziało, 50% badanych przyznało zaś, że nie czują się dobrze poinformowani na ten temat bądź wybrali odpowiedź „trudno powiedzieć”. Widać tu więc nie tylko ogromną potrzebę akcji informacyjnych, ale i konieczność uwzględnienia skali niewiedzy w interpretacji wyników. Stosunkowo źle poinformowane czują się kobiety, osoby starsze, osoby z wykształceniem podstawowym, ro-

botnicy niewykwalifikowani, pracownicy usług i pracownicy administracyjno-biurowi. Grupy zawodowe, które potencjalnie są „decydentami” we wdrażaniu technologii ekoinnowacyjnych, są poinformowane najlepiej, chociaż i tu odsetki nie-poinformowanych przekraczają 30%^[44].

Niewątpliwie jednak klimat opinii wokół OZE jest pozytywny, o czym w szczególności świadczą to, że ich rozwój popierają również osoby uważające się za niedostatecznie poinformowane w tym zakresie.

Podsumowując, można stwierdzić, że badani widzą w OZE korzyści – oszczędności oraz ochronę klimatu. Ponadto Polacy optymistycznie oceniają możliwości zwrotów z inwestycji w OZE: 79% respondentów sądzi, że w dłuższej perspektywie jej wykorzystanie dałoby duże oszczędności. Co więcej, 74% uznaje, że powinno się je stosować bez względu na koszty, ponieważ sprzyjają ochronie klimatu (tabela 14).

W zestawieniu z tymi wynikami zastanawiająco prezentują się wyniki badania Eurobarometru przeprowadzone w tym samym roku. Polaków zapytano o to, co powinno być priorytetem w dziedzinie wspólnotowej polityki energetycznej. Podane odpowiedzi zyskały następujące wyniki:

- stabilność cen energii: 32%,
- zagwarantowanie dostaw energii: 26%,
- rozwijanie odnawialnych źródeł energii: 17%,
- działania na rzecz oszczędzania energii, przede wszystkim propagowanie wydajności energetycznej polegającej na produkowaniu towarów i usług przy mniejszym zużyciu energii: 9%.

[44] Stanaszek A., Tędziągowska M., *Badanie świadomości...*, op.cit.

Tabela 14. Opinie Polaków o odnawialnych źródłach energii (odpowiedzi w %)

Opinie	Zgadzam się	Nie zgadzam się	Nie mam zdania
W dłuższej perspektywie odnawialne źródła energii przyniosłyby duże oszczędności.	79	4	18
Odnawialne źródła energii sprzyjają ochronie klimatu, więc powinno się je wykorzystywać bez względu na koszty.	74	8	18
Korzystanie z odnawialnych źródeł energii jest szczególnie ważne dla mniej zamożnych krajów.	74	7	19
Korzystanie z odnawialnych źródeł energii wymaga na początek dużych inwestycji – mogą sobie na to pozwolić tylko bogate kraje.	51	29	20
Wprowadzenie odnawialnych źródeł energii byłoby tak kosztowne, że zaszkodziłoby gospodarce.	14	56	31

Ten wynik nie wyklucza pozytywnego nastawienia dla OZE, daje jednak istotny sygnał, że od odnawialności ważniejsza jest (stabilna) cena i pewność dostaw. Jak jednak pogodzić to z przywołaną wcześniej informacją, że 74% respondentów chce wdrażania OZE bez względu na koszty? Nie można chyba założyć, że Polakom chodziło o stabilność cen energii na wysokim poziomie. Ponownie przekonujemy się, jak wiele zależy od kontekstu pytania, tworzonego m.in. przez oferowane do wyboru odpowiedzi, oraz o tym, jak trudna i ryzykowna jest sztuka projektowania działań politycznych na podstawie sondaży.

Wnioski

Polskie społeczeństwo można ogólnie opisać jako przyjaźnie nastawione do środowiska. Świadczą o tym: znaczny odsetek osób twierdzących, że ochrona środowiska ma dla nich osobiste znaczenie, daleko posunięta skłonność do ponoszenia kosztów społecznych i gospodarczych na rzecz ochrony środowiska, rozpowszechnione (choć wybiórcze) działania proekologiczne. Nawet jeśli uznamy – co wydaje się uprawnione – że wiele z tych deklaracji ma charakter mniej lub bardziej oddalony od rzeczywistych wyborów i zachowań respondentów, to wciąż będzie można twierdzić, że wartości prośrodowiskowe są mocno zakorzenione w światopoglądzie badanych. Takie twierdzenie można podtrzymywać, chociaż wartości prośrodowiskowe mają charakter instrumentalny, a nie stanowią wartości samej w sobie.

Szczegółowa analiza danych dotyczących postrzegania relacji między środowiskiem a gospodarką – zarówno jako systemem jak i jako zbiorem pojedynczych aktorów – pozwala dostrzec dużą gotowość do wdrażania zielonej gospodarki (niskowęglowej, ekoinnowacyjnej). Według badania Eurobarometru z 2008 r. ponad 80% Polaków popiera zasadę „zanieczyszczający płaci” i oczekuje pociągnięcia do odpowiedzialności „wielkich trucicieli”. Klimat opinii wokół energetyki odnawialnej można bez obaw nazwać zdecydowanie pozytywnym, chociaż wyniki badań nie dają solidnej podstawy do wnioskowania, ponieważ badani nie są dobrze zaznajomieni z tematem. Według badania Eurobarometru z 2011 r., danymi znacznie pewniejszymi, choć opartymi na deklaracjach, są te

dotyczące ekoinnowacyjności przedsiębiorstw działających na terenie Polski. W ostatnich latach 63% z nich wprowadziło przynajmniej jedną ekoinnowację z zakresu produkcji, organizacji lub produktu czy usługi. Warto również zwrócić uwagę na dane świadczące o tym, że Polacy są gotowi na przyjęcie wspólnych zaleceń unijnych, a nawet więcej – że oczekiwaliby większego wpływu UE na ochronę środowiska w naszym kraju.

Badania ukazują także wiele ambiwalencji w stosunku Polaków do środowiska. Skłonność do ponoszenia kosztów społecznych i ekonomicznych zdaje się maleć wraz ze „zbliżaniem się” do codzienności badanych – na poziomie ogólnym wybierają ochronę środowiska ponad miejscami pracy, na poziomie lokalnym ta skłonność nie jest już tak jednoznaczna; na poziomie krajowym opowiadają się za wdrażaniem energetyki odnawialnej „bez względu na koszty”, a w codziennych zakupach kierują się głównie ceną, ignorując kryteria ekologiczne. Popierają politykę energetyczną opartą na zmianie systemowej (technologicznej), odrzucając politykę oszczędzania zasobów, propagującą zmianę stylu życia. Należy więc szczególnie ostrożnie wyciągać wnioski na podstawie wyników badań sondażowych, ponieważ postawy (ekologiczne i wszystkie inne) są niezwykle wieloaspektowe i zależne od kontekstu. Badanie ilościowe koncentruje się na poszukiwaniu głównych czynników sprawczych, często jednak okazuje się, że decydujący wpływ na przyjęcie takich czy innych postaw lub działań ma zbiorowisko pomniejszych czynników, kontekstów i znaczeń nieuwzględnionych w badaniu. Co więcej, ta kontekstualność rodzi niejednokrotnie sprzeczności w postawach, które zresztą

ze swej natury zawierają liczne niekonsekwencje. Niekiedy jest to widoczne w przytoczonych w tekście badaniach, zwłaszcza w zestawieniach danych uzyskanych na podstawie różnie sformułowanych kwestionariuszy.

Uwagę zwraca niechęć badanych do zmiany stylu życia, i to zarówno w pytaniach zadawanych wprost (w przypadku odrzucenia przez większość badanych możliwości poparcia polityki energetycznej opartej na oszczędzaniu i propagowaniu zmiany stylu życia), jak i w pytaniach o konkretne zachowania, np. rezygnację z użytkowania własnego samochodu na rzecz transportu miejskiego. Należy to zapewne łączyć między innymi z rozwojem postaw charakterystycznych dla społeczeństwa konsumpcyjnego. Szczególnym przypadkiem tego trendu są ludzie młodzi (18–24 lata). Stanowią oni grupę, w której zachowania proekologiczne są najslabiej rozpowszechnione. Ponadto w mniejszym stopniu niż inni niepokoją się stanem przyrody w ogóle i w najbliższym otoczeniu. Można przypuszczać, że niewykazywanie zachowań związanych z oszczędzaniem energii, wody, gazu wynika z tego, że znaczna część tych osób nie utrzymuje własnego gospodarstwa domowego, nie jest to jednak z pewnością czynnik najistotniejszy. Temu zagadnieniu należałoby poświęcić większą uwagę m.in. dlatego, że jest to grupa najlepiej poinformowana o problemach środowiskowych; na jej przykładzie można by starać się prze-studiować relacje między obawą (o stan środowiska przyrodniczego), wiedzą (o charakterze zagrożeń i środkach zaradczych) a działaniem (postrzeganiem znaczenia własnego działania w kontekście indywidualnym i zbiorowym). Szersze spojrzenie na wyniki uzyskiwane dzięki licznym badaniom

ilościowym nakazuje postawić pytanie o charakter tych relacji. Nie po raz pierwszy wysuwa się twierdzenie, że nie istnieje prosta relacja wynikania między obawami związanymi ze środowiskiem przyrodniczym, wiedzą o środkach zaradczych i podejmowaniem działań. Prosta kalkulacja kosztów i korzyści z działania nie wydaje się dostatecznym wyjaśnieniem tej niespójności. Przykładem takiego wyjaśnienia jest twierdzenie, że jednostka rezygnuje z działania, wiedząc, że jej wysiłek nie ma znaczenia oraz mając świadomość, że na powstanie problemu składają się decyzje milionów innych jednostek.

To skłania raczej ku przekonaniu, że na kalkulację kosztów i korzyści nakłada się kwestia istotniejsza, mianowicie kwestia zaufania do instytucji (władz samorządowych i państwowych, instytucji międzynarodowych) i organizacji (np. korporacji), w których gestii i władzy leży rozwiązywanie problemów środowiskowych. Deklarowane przez badanych postawy można zawrzeć w stwierdzeniu, że działanie ma znaczenie (każdy może zrobić coś), ale w wielu wypadkach nie czyni ono znaczącej różnicy. Na poziomie jednostkowym można podjąć działania, które przyniosą bezpośrednie korzyści, albo nie będą się wiązały z poważnymi kosztami. Można segregować odpady, zabierać na zakupy torbę wielokrotnego użytku, oszczędzać wodę, gaz i energię elektryczną. Sensowność tych działań dostrzega się m.in. dzięki zaoszczędzeniu pieniędzy.

Są jednak takie działania, które przyniosą środowisku konkretne korzyści, pod warunkiem jednak wprowadzenia koordynacji instytucjonalnej i rozwiązań systemowych. Kwestię tę ilustrują m.in. podejście do rozwiązań problemu wyczerpywalności zasobów (wskazanie na konieczność zmiany tech-

nologicznej, a równocześnie niechęć do polityki propagującej zmianę stylu życia) oraz zapotrzebowanie informacyjne w kwestiach środowiska. Te dwie kwestie wskazują, że chęć podjęcia działań proekologicznych, ale raczej na rzecz własnego zdrowia niż rozwiązania problemu, wymagają równocześnie skumulowanych działań jednostek i ingerencji takich kolektywnych aktorów, jak państwo czy przedsiębiorstwa. Nie chodzi jednak tylko o to, że „duży może więcej”. Chodzi o zaufanie do współczesnych instytucji państwowych i gospodarczych, które od lat jest bardzo niskie. Ludzie zadają sobie pytanie: Po co mam zadawać sobie trud, skoro państwa i korporacje są tak niewiarygodne w swoich długoterminowych działaniach i powinnościach wobec środowiska? Za pośrednictwem mediów i programów edukacyjnych eksperci pouczają, jak zachowywać się w związku z problemami środowiskowymi. Ich opinie zawierają ukryte założenia, m.in.: że nad poszczególnymi problemami czuwają instytucje kontrolne, ekologiczność żywności kontrolują instytucje certyfikujące, jakość środowiska kontrolują odpowiednie inspekcje, regulacje środowiskowe są egzekwowane a ponadto że przyjmuje się programy ochrony. Jak zauważają Macnaghten i Urry: *Na przykład kampanie informowania ludności o sprawach środowiska z natury opierają się na przesłance o identyfikowaniu się społeczeństwa z takimi instytucjami (kontrolnymi) i ufaniu im. To wszakże może się kłócić z doświadczeniami ludności, nabytymi wprost albo przez media, w sprawie wcześniejszej postawy tych instytucji – ich uczciwości, otwartości, kompetencji, niezależności itp.*^[45]

[45] Macnaghten P., Urry J., *Alternatywne przyrody...*, op. cit.

Dlatego tak ważne, choć skromne (odpowiedź na jedno pytanie w ankiecie), są dane dotyczące zaufania do instytucji jako źródeł informacji o środowisku. Przywołajmy tu za badaniem Eurobarometru z 2008 r. kilka znaczących danych dotyczących instytucji lub osób obdarzanych zaufaniem: rządy lokalne i regionalne – 9% odpowiedzi, rząd krajowy – 5%, przedsiębiorstwa – 2%, nauczyciele w szkołach i uczelniach – 7%. Stosunkowo największym zaufaniem w tym względzie cieszą się naukowcy 36%, organizacje ekologiczne – 30% i telewizja 22% (ale gazetom ufa jedynie 7% respondentów).

Tak więc projektowanie działań na rzecz ochrony środowiska zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym musi uwzględniać deficyt zaufania. Oznacza to konieczność wdrożenia zasad transparentności i udziału społecznego, w tym procedur umożliwiających monitorowanie wdrażanych projektów przez obywateli, czyli zasad i procedur, dzięki którym można budować zaufanie oparte na doświadczeniu kooperacji, i – *last but not least* – możliwości pewnej kontroli opartej na dostępności informacji. Oznacza to również konieczność podejmowania innych działań podnoszących wiarygodność instytucji państwowych, w szczególności kontrolnych.

Mając w pamięci powyższe uwagi, prezentujące obraz ogólnego tła takich działań, warto wykorzystać odpowiedzi respondentów deklarujących braki informacji oraz wskazujących główne źródła informacji.

Tytułem podsumowania warto przytoczyć wnioski z badań nad świadomością ekologiczną w latach 80. XX w. W swoich

analizach Piotr Gliński stwierdził wówczas, że cechy polskiej świadomości ekologicznej są następujące^[46]:

1. Wśród wartości ekologicznych wartości instrumentalne (np. jakość wody pitnej, czystość kąpieliska) mają wyższą rangę niż wartości autoteliczne (same w sobie), jak np. różnorodność gatunkowa, piękno krajobrazu;
2. Środowisko przyrodnicze jest częściej wartością uznawaną niż odczuwaną i realizowaną;
3. Świadomości zagrożeń towarzyszy bardzo mała wiedza na temat źródeł i skutków zagrożeń (np. charakteru zagrożeń i możliwości przeciwdziałania ich skutkom);
4. Działania instytucjonalne zyskują negatywną ocenę społeczną (są nieudolne);
5. Charakter świadomości ekologicznej jest zdeterminowany przede wszystkim indywidualnym doświadczeniem osób i społeczności lokalnych.

Te wnioski nie straciły na swej aktualności, choć rzeczywistość znacząco się zmieniła. Środowisko pozostaje dla Polaków wartością przede wszystkim instrumentalną, a nie wartością samą w sobie. Póki jakość życia jest związana z jakością środowiska, nie ma jednak nad czym ubolewać. To, że środowisko nadal jest raczej wartością uznawaną niż realizowaną, jak i towarzyszący temu stosunkowo niski poziom wiedzy (choć zapewne wyższy niż w latach 80.), należy interpretować w kontekście wiązania sensu działań z zaufaniem do instytucji, które – podobnie jak w latach 80. – nie jest wysokie, chociaż ustrój się zmienił. Obecnie spadek zaufania do instytucji należy łączyć z ogólnoswiatowym

trendem spadku zaufania do „oficjalnych instytucji” demokracji przedstawicielskiej i administracji, związanym przede wszystkim z globalizacją i przyniesionych wraz z nią problemów pozostających poza kontrolą rządów krajowych. Z ostatnim wnioskiem trudno się nie zgodzić, choć ilustracja jego rzeczywistego znaczenia wymagałaby przeprowadzenia badań raczej jakościowych niż ilościowych.

[46] Gliński P., *Świadomość ekologiczna społeczeństwa polskiego – dotychczasowe wyniki badań*. Kultura i Społeczeństwo 3/1988.

4

ALTERNATYWNA POLITYKA TRANSPORTOWA WEDŁUG ZASAD ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU – 13 LAT PÓŹNIEJ

WOJCIECH SZYMALSKI^[1]

W 1999 r. Instytut na rzecz Ekorozwoju zakończył prace nad *Alternatywną Polityką Transportową w Polsce według zasad zrównoważonego rozwoju* (ATP). W opracowaniu dokumentu oprócz zespołu InE uczestniczyli najlepsi specjaliści w zakresie polityki transportowej w Polsce, m.in.: prof. Andrzej Rudnicki i dr Tadeusz Kopta z Politechniki Krakowskiej, prof. Wojciech Suchorzewski z Politechniki Warszawskiej, prof. Włodzimierz Grzywacz z Uniwersytetu Szczecińskiego, prof. Olgierd Wyszomirski z Uniwersytetu Gdańskiego oraz Jan Friedberg, Andrzej Siemiński i Marcin Hyła. Głównym założeniem tego dokumentu było określenie kierunków rozwoju systemu transportowego Polski, które mogłyby być realizowane bez przekraczania wymagań ekologicznych. Było to pierwsze tego typu opracowanie w Polsce i dało podstawy do długoletnich działań na rzecz zrównoważonego transportu wielu ekologicznym organizacjom pozarządowym, innym organizacjom i specjalistom. W 2008 r. Instytut na rzecz Ekorozwoju wykorzystał doświadczenia w tworzeniu APT przy

przygotowywaniu *Alternatywnej Polityki Energetycznej do roku 2030*. Choć w ostatnim dziesięcioleciu kolejni ministrowie transportu deklarowali kierowanie się zasadami zrównoważonego transportu, a istniejąca obecnie polityka transportowa państwa zawiera wiele postulatów ekologicznych^[2], przytoczone poniżej informacje obrazują, jak duży jest rozdźwięk pomiędzy deklaracjami a rzeczywistością.

Podstawy zrównoważonego transportu

Podstawowy postulat Alternatywnej Polityki Transportowej został wyrażony w bardzo prosty i sugestywny sposób. System transportowy powinien się rozwijać według zasad zrównoważonego transportu. Te zasady wymagają, by decyzja o każdej podróży zapadła po znalezieniu odpowiedzi na następujące pytania:

1. Co można zrobić, aby podróż z A do B nie była konieczna?
2. Jeśli podróż z A do B jest konieczna, to co zrobić, aby była ona ekonomicznie efektywna i społecznie akceptowalna,

[1] Instytut na rzecz Ekorozwoju.

[2] *Polityka Transportowa Państwa 2005-2025*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 29 czerwca 2005 roku.

a równocześnie nie powodowała nadmiernego zaangażowania zasobów naturalnych i mieściła się w wyznaczonych dla transportu limitach odprowadzanych zanieczyszczeń? Sieć infrastruktury transportowej, zasoby floty przewoźowej, zapotrzebowanie energetyczne i inne elementy systemu transportowego powinny być kształtowane w sposób uwzględniający odpowiedzi na tak postawione pytania, tym samym ograniczając transportochłonność gospodarki do możliwie najniższego poziomu.

W zgodzie z tym postulatem w APT zaproponowano pięć podstawowych zasad. Są to:

- zasada racjonalizacji (w tym zmniejszania) potrzeb podróżowania i transportu ładunków;
- zasada racjonalizacji (w tym zmniejszania zakresu) użytkowania samochodów osobowych i ciężarowych;
- zasada promowania bardziej energooszczędnych i prośrodowiskowych środków transportu;
- zasada popierania najlepszych dostępnych technologii dostosowanych do polskich warunków;
- zasada maksymalizacji wykorzystania pojazdów.

Aby wybrać najbardziej zgodny z postawionym celem oraz założonymi zasadami wariant rozwoju transportu, skonstruowano cztery opcje polityki transportowej:

- **opcję zdecydowanie promotoryzacyjną**, zgodną z aktualną w roku 1995 polityką transportową państwa – z szerokim programem budowy autostrad, zamykaniem nierentownych linii kolejowych, dużą swobodą ruchu samochodowego w miastach oraz brakiem konkurencyjności transportu zbiorowego oraz zainteresowania ruchem rowerowym i pieszym;

- **opcję promotoryzacyjną**, z niepełną realizacją programu budowy autostrad i pewnymi ograniczeniami ruchu samochodowego w centrach miast oraz wzrostem atrakcyjności transportu zbiorowego w miastach;
- **opcję umiarkowanej motoryzacji**, której podstawą było poszukiwanie rozwiązań przyjaznych środowisku – z minimalizacją programu budowy autostrad, promowaniem rozwoju kolei, dużymi ograniczeniami ruchu samochodów w miastach i szeroką ofertą transportu zbiorowego, a także wspieraniem ruchu rowerowego i pieszego;
- **opcję „ku ekorozwojowi”**, zakładającą spełnienie wymogów ekologicznych przy rezygnacji z programu budowy autostrad, szerokim promowaniu rozwoju kolei, bardzo dużymi ograniczeniami ruchu samochodów w miastach i dominacji transportu zbiorowego, a także pełną dostępnością dla ruchu rowerowego i pieszego.

Per saldo najkorzystniejsza dla środowiska okazała się opcja „ku ekorozwojowi” (+5 punktów), ale opcja umiarkowanej motoryzacji ustępowała jej w wielokryterialnej analizie zaledwie o jeden punkt, podczas gdy pozostałe opcje odbiegały od najlepszej o ponad 10 punktów – saldo opcji zdecydowanej motoryzacji wyniosło -8 punktów.

Dla każdej z czterech opcji opracowano szczegółowe założenia w zakresie podstawowych wskaźników transportowych: pracy przewoźowej różnych środków transportu, liczby samochodów osobowych, kosztów zewnętrznych, zużycia energii oraz emisji zanieczyszczeń. Przedstawiono założenia dla roku 2010 oraz dla 2025, czyli końcowego roku realizacji polityki.

Polityka transportowa na zdecydowanie promotoryzacyjnej ścieżce

Dysponując założeniami APT dla roku 2010, można stwierdzić, że w latach 2000-2010 w Polsce realizowano najgorszy z energetycznego punktu widzenia wariant rozwoju. Polski transport rozwijał się wyraźnie według opcji promotoryzacyjnej, a w niektórych aspektach nawet według opcji zdecydowanie promotoryzacyjnej. Podstawy do takiego wniosku dostarczają następujące fakty^[3]:

- W krajowym transporcie drogowym przewozy w tonokilometrach wzrosły o ok. 80% i wyniosły 86,1 mld tkm w 2010 r.
- W międzynarodowym transporcie drogowym przewozy w tonokilometrach wzrosły o ok. 360% i wyniosły 124,6 mld tkm w 2010 r., co – łącznie z transportem krajowym – przekroczyło prognozę APT dla transportu ciężarowego w opcji zdecydowanie promotoryzacyjnej o ok. 110 mld tkm.
- W krajowym transporcie kolejowym przewozy w tonokilometrach spadły o ok. 10% i wyniosły 48,7 mld tkm, czyli o ok. 66 mld tkm mniej niż w opcji zdecydowanie promotoryzacyjnej opisanej w APT.
- Przewozy w pasażerokilometrach samochodami osobowymi wzrosły o ok. 90% i wyniosły 285 mld pkm w 2009 r., co było wynikiem o 49,5 mld pkm wyższym od opisanej w APT opcji zdecydowanie promotoryzacyjnej (przy czym założenia dla tej opcji dotyczyły roku 2010, a nie 2009).
- Przewozy w pasażerokilometrach transportem autobusowym

wym zmalały o ok. 32% i wyniosły 21,6 mld pkm w 2010 r., czyli były o 43,4 mld pkm niższe niż założone w opcji zdecydowanie promotoryzacyjnej.

- Przewozy w pasażerokilometrach transportem kolejowym zmalały o ok. 25% i wyniosły 17,9 mld pkm w 2010 r., czyli były o 36,1 mld pkm niższe niż w opcji zdecydowanie promotoryzacyjnej.
- Liczba samochodów osobowych wzrosła o ok. 70% i wyniosła 17,3 mln pojazdów, co przekroczyło o 1,1 mln założenia opcji zdecydowanie promotoryzacyjnej. W tym okresie średni wiek używanego w Polsce samochodu przekraczał 10 lat, a większość samochodów osobowych w 2009 r. stanowiły pojazdy z silnikiem Diesla (zużycie oleju napędowego wzrosło od 1990 r. o 140%)^[4], które emitują najwięcej zanieczyszczeń pyłowych.

Podział zadań przewozowych w transporcie pasażerskim w 2009 r. kształtował się następująco: 85,8% przewozów wykonywano samochodami, 7,3% autobusami, 5,6% koleją i 1,3% tramwajem lub metrem. Udział transportu samochodowego w Polsce jest wyższy od średniej unijnej zarówno dla UE-27 (4. miejsce w Europie), jak i UE-15 („starej” UE), a w APT w opcji zdecydowanie promotoryzacyjnej przewidziano zaledwie 60-procentowy jego udział.

Takie same tendencje zauważa Bank Światowy w raporcie z lutego 2011 r.^[5] W raporcie wypunktowuje się m.in.:

- przejmowanie wzrostu potrzeb transportowych, głównie w transporcie towarów, w całości przez transport drogowy;

[3] Statystyki opracowano na podstawie: *Transport – wyniki działalności*. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa (roczniki 2010 i 2011) oraz, *EU Transport in figures, Statistical pocketbook*. European Union, Luxembourg 2011.

[4] *Poland's National Inventory Report 2011, Greenhouse gas inventory 1988-2009*. KOBIZE, Warszawa.

[5] *Polska – dokument dotyczący polityki transportowej, W stronę zrównoważonego transportu lądowego*. Bank Światowy, luty 2011.

- wysoką przewagę nakładów na infrastrukturę drogową nad nakładami na infrastrukturę kolejową;
- znacznie niższe opłaty ponoszone przez użytkowników dróg niż ponoszone przez użytkowników kolei.

Polski transport zagraża środowisku

W wyniku wyraźnego odchodzenia od zrównoważonego transportu znacznie wzrosły w Polsce zagrożenia dla środowiska przyrodniczego:

- **Presja na klimat Ziemi** przejawia się w dwojaki sposób.
 - a. W latach 1990-2009 emisja gazów cieplarnianych w polskim transporcie zwiększyła się ok. 88%, podczas gdy w „starych” krajach UE zaledwie o ok. 20%^[6]. Transport był jedynym z sektorów gospodarki, w którym rosła emisja gazów cieplarnianych. W 2009 r. odpowiadał już za 10,8% ich emisji w Polsce, z czego 95,7% pochodziło z transportu drogowego. W 2009 r. emisja CO₂eq z transportu w Polsce wynosiła ok. 47 mln t, czyli o zaledwie 1 mln t mniej, niż przewidziano w prognozie APT dla roku 2010 w opcji zdecydowanie promotorystycznej i o 4 mln t więcej niż w opcji promotorystycznej^[7].
 - b. W 2009 r. zwiększyła się liczba stref z przekroczonymi normami zanieczyszczenia powietrza pyłami PM10, o 11 w stosunku do 2008 roku. Polska to 5. kraj w Europie pod względem narażania ludności na nadmierne stężenia pyłów w powietrzu^[8]. W większości stref

na terenach miejskich istotnym czynnikiem zwiększającym zanieczyszczenie jest transport drogowy, np.: za emisję PM10 odpowiada on w ok. 70% w Warszawie, ok. 40% w Krakowie i Trójmieście, ok. 10% we Wrocławiu. W Warszawie w 2010 r. było 151 dni z przekroczonym dopuszczalnym dobowym poziomem pyłu PM10 w powietrzu (według pomiarów na stacji mierzącej zanieczyszczenia komunikacyjne). To o 18 dni więcej niż w 2008 r.^[9]. Pył PM10 emitowany na większości obszaru Europy przemieszcza się wraz z masami powietrza nad Arktykę, gdzie podwyższa absorpcję ciepła przez powietrze, a gdy osiada na śniegu, znacznie przyspiesza jego topnienie.

- **Presja na obszary cenne przyrodniczo.** W Polsce trwa rozbudowa sieci drogowej, która w dużym stopniu zagraża istniejącym obszarom chronionym, w tym obszarom Natura 2000. W 2006 r. organizacje ekologiczne oceniały, że sieć autostrad może kolidować z obszarami Natura 2000 w 65 przypadkach, a sieć dróg ekspresowych nawet w 207 przypadkach^[10]. Według aktualnych badań Europejskiej Agencji Środowiska^[11] Polska jest na 8. miejscu wśród 28 badanych krajów Europy pod względem stopnia fragmentacji krajobrazu, mimo iż nie ukończono jeszcze nawet w połowie zakładanego programu budowy nowej sieci autostrad i dróg ekspresowych, a gęstość zaludnienia jest mniejsza niż przeciętnie w Europie.

[6] EEA, TERM 2009, EEA Report nr 2/2010, Copenhagen.

[7] Według tzw. wskaźników holenderskich i Teufela.

[8] *Stan Środowiska w Polsce - sygnały 2011*, GIOŚ, Warszawa.

[9] Dane według systemu monitoringu jakości powietrza: <http://sojp.wios.warszawa.pl>

[10] Cyglicki R., Łysko A., *Potencjalne konflikty sieci dróg krajowych z obszarami Natura 2000 w Polsce*. CEE Bankwatch Network, 2006.

[11] *Landscape fragmentation in Europe*. EEA&FOEN, Raport nr 2/2011, Copenhagen.

- **Bezpośrednie zagrożenie dla życia ludzi.** Chociaż w latach 2000-2010 liczba śmiertelnych ofiar wypadków drogowych w Polsce zmalała o 41% (do poziomu 3907 osób), to w 2011 roku nastąpiło zatrzymanie tej tendencji i ponowny wzrost liczby zabitych do 4189 osób. W liczbie ofiar na 1 mln mieszkańców Polska zajmuje ostatnie miejsce w UE. W Polsce ginie o ponad 10% więcej osób na 1 mln mieszkańców niż w przedostatniej w tej klasyfikacji Grecji. Tam gdzie na drogach jest najbezpieczniej – w Szwecji – ginie ponad trzy razy mniej osób^[12].

Instrumenty polityki transportowej – postulaty a rzeczywistość

Na podstawie obserwacji zrównoważonego rozwoju prowadzonej w InE w ostatnich latach, wymienione zagrożenia środowiska przyrodniczego są wynikiem stosowania w polityce transportowej państwa szkodliwych mechanizmów. Te mechanizmy są w wielu wypadkach zaprzeczeniem instrumentów polityki transportowej postulowanej przez APT, zidentyfikowanych jako możliwe do wdrożenia na szczeblu krajowym. W APT oceniono, że na tym szczeblu powinny być wdrażane m.in. następujące działania:

- kierowanie różnych rodzajów aktywności przestrzennej w odpowiednie miejsca poprzez zarządzanie przestrzenią;
- stosowanie podatków lub opłat: od emisji CO₂, od środków transportu lub zakupu pojazdów, za paliwa i pojazdy oraz opłat celnych za paliwo i z tytułu zatłoczenia dróg;

- stosowanie dotacji do transportu zbiorowego;
- stosowanie obejść wrażliwych obszarów, priorytetów dla komunikacji zbiorowej lub car-poolingu^[13];
- promowanie zmian w sposobach podróżowania, standardów w zakresie telepracy^[14] oraz uspokojenia ruchu;
- ograniczanie wypadkowości oraz prędkości na drogach;
- stosowanie standardów emisji i hałasu.

Polityka transportowa państwa zmierza w kierunku przeciwnym do sugerowanego w APT. Przejawia się to w wielu zakresach.

a. Finansowanie infrastruktury. W Polsce 85% środków unijnych w transporcie w okresie finansowym 2007-2013 przeznaczono na projekty drogowe, a na projekty kolejowe zaledwie 15%. To oznacza niezgodność z unijnym zaleceniem wydatkowania środków w stosunku 40% na kolej i 60% na drogi. Ponadto budżet państwa nie zapewnia podmiotom w transporcie kolejowym odpowiedniego wsparcia umożliwiającego im wkład własny do projektów realizowanych ze środków unijnych. Projekty kolejowe są traktowane jako przynoszące trwały dochód, a projekty drogowe – jako z założenia deficytowe; te drugie uzyskują zatem większą część unijnego dofinansowania.

b. Planowanie infrastruktury. Zarządzanie transportem nie dotyka kwestii podziału zadań przewozowych pomiędzy różne branże transportu. Nawet kiedy organy administracji zamawiają prognozy transportowe

[13] Użytkowanie jednego samochodu przez wiele osób na zasadzie współwłasności lub wypożyczenia.

[14] Komunikacja na odległość (wideo rozmowy, wideokonferencje) zamiast podróży.

uwzględniające multimodalność i wielowariantowość przyszłych potoków ładunków i osób, decyzje są zwykle podejmowane w odniesieniu do jednej gałęzi transportu, bez uwzględnienia wpływu tych decyzji na inne gałęzie transportu. Równocześnie decyzje są najczęściej podejmowane w myśl wariantu „podążania za popytem”, a więc w transporcie drogowym dominuje zawyżanie przepustowości infrastruktury w stosunku do rzeczywistych potrzeb, a w transporcie kolejowym jej nadmierne ograniczanie. Co więcej, rozbudowa infrastruktury jednego typu jest podejmowana, nawet jeśli niewystarczająco wykorzystana jest przepustowość infrastruktury drugiego typu na tym samym kierunku ruchu, w szczególności jeśli rozbudowana ma być droga, a na linii kolejowej występują rezerwy ruchu.

c. Przepisy dotyczące realizacji inwestycji. Od 2004 r. inwestycje w drogi krajowe, a od 2008 r. także w drogi niższych kategorii (dopiero od 2010 r. również w linii kolejowe) realizuje się na podstawie specjalnych ustaw. Ustanawiają one prawa do realizacji inwestycji nierepektujące zasady przezorności ekologicznej. Bardzo wielu decyzjom administracyjnym w zakresie budowy dróg nadaje się także rygor natychmiastowej wykonalności, zezwalający na kontynuowanie procedur lub budowy już od dnia wydania decyzji. Umożliwia to rozpoczęcie realizacji inwestycji bez uzyskania prawomocnej decyzji o jej realizacji, czyli w czasie trwania procedur odwoławczych w sądach. W kraju zdarzyło się już kilkakrotnie wstrzymanie rozpoczętej inwestycji, gdy sąd

uznał, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa lub jest wadliwa. Wśród takich inwestycji jest także fragment autostrady A2 finansowanej ze środków unijnych.

d. Przepisy dotyczące ochrony środowiska. Inwestycje w drogi i linie kolejowe mogą być realizowane bez konieczności dostosowywania się do zapisów planów zagospodarowania przestrzennego. Regulacje w zakresie ochrony środowiska ukształtowały także wasalne zależności pomiędzy inwestorami a przedsiębiorstwami realizującymi oceny oddziaływania na środowisko, znacząco obniżając jakość takich ocen.

e. Przepisy dotyczące konsultacji społecznych. Obecnie obowiązujące przepisy są słabą podstawą do prowadzenia dialogu ze stronami zainteresowanymi przedsięwzięciami transportowymi. Pozostawiają one zbyt mało czasu na zapoznanie się z dokumentacją przedsięwzięć oraz dialog. W efekcie podczas konsultacji społecznych zamiast rozwiązywania problemów kreuje się konflikty z zainteresowaną społecznością.

f. Administrowanie majątkiem. Drogi wchodzą w skład majątku Skarbu Państwa, są administrowane przez organ będący częścią administracji rządowej, a koleje są majątkiem spółki Skarbu Państwa utworzonej w celu administrowania nimi. Z tego powodu procedury dofinansowania lub poręczenia kredytów zaciąganych na przedsięwzięcia związane z administrowaniem majątkiem drogowym są znacznie prostsze i nieobwarowane ograniczeniami związanymi z pomocą publiczną dla spółek.

g. Sposób pobierania opłat za przejazd. Pomimo wdrożenia systemu poboru opłat od przewoźników drogowych za każdy przejechany kilometr (zgodnie z zasadą „użytkownik płaci”), opłaty za przejazd liniami kolejowymi są pobierane bezwzględnie na każdej linii kolejowej od każdego użytkownika, podczas gdy opłaty za przejazd drogami pobierane są tylko na wybranych drogach krajowych i wyłącznie od przewoźników świadczących usługi w transporcie zbiorowym osób lub w transporcie towarowym. Wprowadzony system obowiązuje tylko na niewielu drogach w Polsce, a przewoźnicy drogowi mogą opracować trasy, na których nie będą płacić w ogóle za przejazd drogą, mimo świadczenia przewozów o charakterze i znaczeniu krajowym lub międzynarodowym. Opłaty za przejazd drogami nie mają jednak nic wspólnego z zasadami zrównoważonego rozwoju, gdyż przychód z nich ma w całości służyć budowie nowych dróg.

h. Skuteczność zastosowania zasady „zanieczyszczający płaci”. Zasadę wdrożono w Polsce w sposób ułomny. Według wskaźnika Europejskiej Agencji Środowiska TERM 26 Polska posiada najwięcej instrumentów (podatków i opłat) włączających koszty zewnętrzne transportu drogowego do rachunku ekonomicznego. Jednak według niezależnych szacunków w 2008 r. w Polsce to właśnie w transporcie kolejowym zinternalizowano ok. 75% kosztów zewnętrznych, podczas gdy w transporcie drogowym zaledwie ok. 40%^[15].

Ponadto znaczną część opłat pozyskanych od użytkowników dróg przeznaczają się na budowę nowej infrastruktury drogowej, pogłębiając w ten sposób potencjalną presję transportu na środowisko.

i. Brak środków na utrzymanie jakości infrastruktury.

Regulowane przez administrację rządową opłaty pobierane za przejazd drogami są zbyt niskie i mimo dużego ruchu nie pokrywają kosztów niezbędnych napraw i usprawnień, natomiast opłaty pobierane za przejazd koleją są bardzo wysokie. Skutkami są ucieczka klientów od transportu kolejowego oraz przychody z administrowania infrastrukturą kolejową niepozwalające na zaspokojenie potrzeb finansowych w zakresie remontów. W 2010 r. zapewniono jedynie 10% środków potrzebnych na niezbędne remonty dróg w Polsce i ok. 4% środków na niezbędne remonty linii kolejowych. Mimo nowych inwestycji w obydwu rodzajach transportu utrzymuje się stan niezadowolający (na aż 39% linii kolejowych i ok. 40% dróg krajowych).

j. Zaniechanie aktywnej polityki przestrzennej. Brak działań zapobiegających nadmiernemu rozpraszaniu się zabudowy wokół miast (suburbanizacji) sprzyja zwiększaniu się potrzeb przewozowych, zwłaszcza liczby i długości codziennych dojazdów do pracy i szkoły. W większości dużych polskich miast odnotowuje się relatywny wzrost liczby mieszkańców na terenach poza granicami administracyjnymi w stosunku do terenów w granicach administracyjnych miast. Oprócz Warszawy takie zjawisko występuje m.in.: w Bielsku-Białej,

[15] Szymalski W., *Dlaczego internalizacja kosztów zewnętrznych transportu w Polsce nie wspiera kolei?* s. 30–38 Raportu „Tiry na tory – towary na kolej”. Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2010.

Bydgoszczy, Częstochowie, Gdańsku, Kielcach, Lublinie, Poznaniu, Toruniu, a nawet w mniejszych miastach, takich jak Grudziądz, Kalisz, Piotrków Trybunalski, Płock, Słupsk czy Tarnów. Proces suburbanizacji wydaje się jak dotychczas satysfakcjonować zarówno osoby przeprowadzające się poza miasto, jak i mieszkańców terenów objętych suburbanizacją oraz władze terenów pozamięjskich. Jedyni niezadowoleni, władze suburbanizujących się miast, nie mają żadnych narzędzi, aby zaradzić zjawisku. Stworzone w tym celu narzędzie – plany obszarów metropolitalnych – znajduje się w rękach samorządów wojewódzkich, ale nie funkcjonuje z powodu wad prawnych aktualnej *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Przykładowe decyzje rządu

Przykładami negatywnych dla środowiska oraz zwiększających zużycie energii w transporcie decyzji lub zaniechań rządu i parlamentu z ostatnich kilku lat są:

- wniosek rządu do Unii Europejskiej z 2011 r. o przeniesienie środków w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko (w kwocie ok. 1,2 mld PLN) z projektów kolejowych na projekty drogowe oraz o wykorzystanie na bieżącą realizację projektów drogowych tych środków, które zaoszczędzono na przetargach na realizację projektów kolejowych;
- decyzja Sejmu z 2010 r. o podniesieniu od 1 stycznia 2011 r. dozwolonej prędkości na drogach ekspresowych i au-

tostradach o 10 km/h oraz o wprowadzeniu niekaralności przekroczeń prędkości o 10 km/h przy pomiarach za pomocą fotoradarów stacjonarnych, co *de facto* zwiększa dopuszczalną prędkość na wymienionych kategoriach dróg odpowiednio ze 130 do 150 km/h oraz ze 110 do 130 km/h, a w miastach umożliwia legalną jazdę z prędkością 60km/h w dzień i 70km/h w nocy (to zwiększa zużycie energii, ponieważ energia zużywana na przemieszczanie się samochodu rośnie proporcjonalnie do kwadratu prędkości);

- decyzja Sejmu z 2010 r. o likwidacji możliwości stosowania atrap fotoradarów oraz konieczności dokładnego oznakowania każdego funkcjonującego fotoradaru, co powoduje, że kierowcy uzyskują wyraźne przyzwolenie na przekraczanie dozwolonych prędkości poza miejscami pomiarów oraz znacznie zmniejsza liczbę miejsc objętych systemem prewencji przekraczania dozwolonej prędkości na drogach;
- zaniechanie waloryzacji górnego pułapu cen, wyznaczonego w *Ustawie o drogach publicznych*, za parkowanie w strefach płatnego parkowania w miastach, choć już od kilku lat największe miasta osiągnęły istniejący pułap cenowy, wynoszący 3 PLN za pierwszą godzinę parkowania. Pułap ten nie zniechęca już do wjeżdżania samochodami do centrów miast, a to ze względu na stały, wyższy od inflacji wzrost płac w gospodarce (pierwsze wnioski o zmianę istniejącego pułapu cen pojawiły się już w 2008 r.);
- decyzja o budowie w trybie przyspieszonym autostrad A1 na odcinku Toruń-Stryków, A2 na odcinku Stryków-War-

szawa i A4 na odcinku Rzeszów-granica z Ukrainą, z terminem oddania w maju 2012 r. (przed Mistrzostwami Europy UEFA w piłce nożnej) w tzw. standardzie przejezdności, czyli bez zachowania jakichkolwiek norm bezpieczeństwa oraz ochrony środowiska.

Tak oto Polska „dogoniła” kraje wysoko rozwinięte w zakresie standardów systemu transportowego sprzed 20 lat. Tyle, że w tym czasie liderzy światowej gospodarki poszli już w innym kierunku.

5

EFEKTYWNOŚĆ ZUŻYCIA ENERGII. MIĘDZY DEKLARACJAMI, STANEM OBECNYM A PRZYSZŁOŚCIĄ

ALEKSANDRA ARCIPOWSKA, AGNIESZKA TOMASZEWSKA^[1]

Efektywność energetyczna – stan aktualny

Efektywność energetyczna jest wymieniona na pierwszym miejscu listy priorytetów Polityki Energetycznej Polski do 2030 roku przyjętej przez rząd w 2009 r.^[2] Popierają ją też największe partie polityczne. W raporcie z badania ankietowego^[3] przeprowadzonego przez Instytut na rzecz Ekorozwoju we współpracy z Koalicją Klimatyczną podczas ostatniej kampanii wyborczej do parlamentu, politycy deklarują poparcie dla efektywnego wytwarzania, przesyłania i zużycia energii przez odbiorców końcowych. Co więcej, wszystkie partie uznają za zasadne wprowadzenie wiążącego celu 20-procentowej oszczędności energii w perspektywie 2020 r. oraz nałożenie ustawowego obowiązku oszczędzania energii w sektorze publicznym. Deklaracje i obietnice składane przez polityków to często jedno, a rzeczywisty stosunek do kwestii związanych z efektywnością

energetyczną – drugie. Dowodem jest chociażby to, że mimo propozycji Ministra Gospodarki, na wniosek Ministra Finansów podczas posiedzenia rządu wykreślono zapis o obowiązku corocznej poprawy o 1% efektywności energetycznej w sektorze publicznym. Parlament poprzedniej kadencji, nie zważając na znaczne wynikające z tego korzyści przedstawiane przez ekspertów, samorządowców i Koalicję Klimatyczną, przyjęła ustawę, która nie wprowadza takiego obowiązku. Ostatecznie ustawę, po czterech latach przygotowań, przyjęto w kwietniu 2011 r., a weszła w życie w sierpniu 2011 r.^[4] Do tej pory jednak brakuje kluczowych rozporządzeń, które w pełni pozwoliłyby realizować obowiązki wynikające z ustawy. Równocześnie wyniki głosowania Parlamentu Europejskiego^[5] ukazują niechęć polskich polityków do podejmowania działań proefektywnościowych. Zaledwie dwóch z 50 polskich posłów do PE poparło postulat wprowadzenia wiążących celów dla efektywności energetycznej. Postulat przyjęto jednak większością głosów (za 336, przeciw 305).

[1] Instytut na rzecz Ekorozwoju.

[2] *Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku*. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009.

[3] *Poglądy partii politycznych na politykę energetyczną Polski tuż przed wyborami parlamentarnymi 2011*. Instytut na rzecz Ekorozwoju we współpracy z Koalicją Klimatyczną, Warszawa 2011.

[4] *Ustawa o efektywności energetycznej z 15 kwietnia 2011 roku*. Dz. U. nr 94, poz. 551.

[5] Głosowanie Parlamentu Europejskiego z 15 grudnia 2010 r. w sprawie przyjęcia wiążących celów dla efektywności energetycznej.

Efektywność energetyczna jest najważniejszym filarem budowy gospodarki niskoemisyjnej Unii Europejskiej, a więc i Polski, która ma duży potencjał w tym zakresie. Średnia sprawność elektrowni ciepłych i przesyłania energii elektrycznej w Polsce jest niższa niż w Unii Europejskiej^[6]. Choć coraz więcej uwagi poświęca się efektywnemu wytwarzaniu energii, to potencjału jej efektywnego użytkowania ciągle się nie docenia.

Zgodnie z *Polityką Energetyczną Polski do 2030 roku* przewidywany jest 21-procentowy wzrost zapotrzebowania na energię pierwotną i 29-procentowy na energię finalną. W tabeli 15 przedstawiono spodziewane oszczędności energii po wprowadzeniu działań przewidzianych w ustawie o efektywności energetycznej w stosunku do scenariusza, który tych działań nie uwzględnia. Spodziewane oszczędności stanowią zaledwie 2,3% w latach 2017-2030^[7]. Nie jest to założenie ambitne. W najbliższych latach zdecydowanie więcej uwagi powinno się poświęcić poprawie efektywności energetycznej w budownictwie, transporcie oraz gospodarstwach domowych, ponieważ w tych sektorach możliwości poprawy są największe.

Rząd Polski zobowiązał się do poprawy efektywności energetycznej o 9% do 2016 r. w stosunku do prognoz zużycia energii pierwotnej^[8]. Zgodnie z informacją opublikowaną w projekcie II Krajowego Planu Działań^[9] dotyczącego efektywności energetycznej w Polsce dotychczas udało się osiągnąć poprawę rzędu 7%^[10]. Niemniej jednak możliwości racjonalizacji wy-

korzystania energii wciąż są duże. Energochłonność polskiej gospodarki pozostaje ponad dwukrotnie wyższa niż średnia w UE-27. Warto to wykorzystać do poprawienia konkurencyjności polskiej gospodarki i stworzenia przy okazji miejsc pracy.

Tabela 15. Oszczędności energii finalnej zakładane w prognozie zapotrzebowania na energię w *Polityce Energetycznej Polski do 2030 roku*^[11]

Sektor	Oszczędności [ktoe]				Średnia dla lat 2017-2030
	2016	2020	2025	2030	
Przemysł	137	197	256	311	236
	0,7%	0,9%	1,2%	1,4%	1,1%
Transport	483	551	602	621	565
	2,34%	2,61%	2,79%	2,89%	2,66%
Rolnictwo	24	35	49	63	46
	0,6%	0,9%	1,2%	1,6%	1,1%
Usługi	253	353	459	555	423
	2,9%	3,7%	4,4%	4,7%	4,1%
Gospodarstwa Domowe	362	503	653	786	597
	1,9%	2,6%	3,3%	3,8%	3,0%
Zużycie finalne	1267	1586	1928	2225	1806
	1,7%	2,1%	2,5%	2,8%	2,3%

[6] Eurostat, Energy, transport and environment indicators. Luxemburg, 2011.

[7] Tamże.

[8] Na mocy dyrektywy 2006/32/WE w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych.

[9] Projekt II Krajowego Planu Działań dotyczącego efektywności energetycznej dla Polski. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2011.

[10] Według najnowszych informacji Ministerstwa Gospodarki udało się osiągnąć 5,9%.

[11] Aktualizacja Prognozy zapotrzebowania na paliwa i energię do roku 2030. Agencja Rynku Energii S.A., Warszawa 2011.

Energochłonność polskiej gospodarki pozostaje ponad dwukrotnie wyższa niż średnia w UE-27. Warto to wykorzystać do poprawienia konkurencyjności polskiej gospodarki i stworzenia przy okazji miejsc pracy.

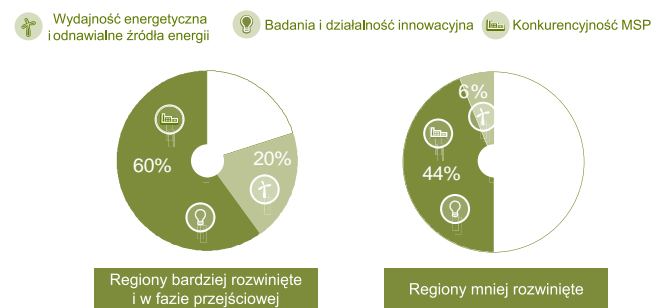
Efektywność energetyczna jest jednym z kluczowych tematów diskutowanych również w Komisji Europejskiej i Parlamencie Europejskim. Podczas unijnych szczytów w czerwcu i grudniu 2011 r. omawiano potrzebę ambitniejszego podejścia do realizacji celu 20-procentowej efektywności energetycznej do 2020 r.^[12], a ogłoszona w grudniu 2011 r. *Energetyczna mapa drogi do 2050 r.* w jednym z zaproponowanych w niej scenariuszy – scenariuszu przewidującym wysoką efektywność energetyczną – zakłada nawet redukcję zapotrzebowania na energię o 41% do 2050 r. w stosunku do lat 2005-2006^[13]. Ogłoszony w marcu 2011 r. *Europejski plan działania dla efektywności energetycznej* oraz przedstawiona w czerwcu 2011 r. propozycja nowej dyrektywy o efektywności energetycznej po raz kolejny przypominają o wzorcowej roli, jaką w kwestii efektywności energetycznej powinien pełnić sektor publiczny. Dokumenty nakładają też obowiązki, m.in. na przedsiębiorstwa. Polskę i inne kraje Unii Europejskiej czeka również wdrożenie wielu nowych regulacji dotyczących efektywności energetycznej, m.in. zapisów odnowionej dyrektywy 2010/31/UE o charakterystyce energetycznej budynków, która zakłada, że od 31 grudnia 2018 r. wszystkie nowe budynki publiczne, a od 31 grudnia 2020 r. – wszystkie nowe budynki powinny spełniać kryterium budynku prawie zeroenergetycznego.

[12] European Council 9 December 2011 Conclusions (EUCO 139/11, CO EUR 24, CONCL 6).

[13] *Energy Roadmap 2050. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions.* Brussels, XXX, COM (2011) 885/2.

Efektywność energetyczna, tzw. czwarte paliwo, jest najtańszym^[14] i powszechnie akceptowanym^[15] sposobem redukcji emisji gazów cieplarnianych. Projekty dotyczące tej kwestii nie bez powodu cieszą się coraz większym zainteresowaniem. Można przypuszczać, że w przyszłości na efektywność energetyczną będzie przeznaczane więcej środków. Dotyczy to środków krajowych na efektywność energetyczną, m.in. w ramach Funduszu Termomodernizacji i Remontów, środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW), a także wsparcia z funduszy unijnych.

Ryc. 5. Planowany podział Funduszy Spójności dla regionów bardziej rozwiniętych i w fazie przejściowej oraz regionów mniej rozwiniętych



[14] *Ocena potencjału redukcji emisji gazów cieplarnianych dla Polski do roku 2030.* McKinsey & Company, Warszawa 2009.

[15] Jak wynika z badań świadomości ekologicznej Polaków w 2010 r. realizowanych przez Instytut na rzecz Ekorozwoju, ponad 80% respondentów uważa, że efektywność energetyczna powinna być dotowana ze środków publicznych (Stanaszek A., Tędziągolska M., *Badanie świadomości ekologicznej Polaków 2010 ze szczególnym uwzględnieniem energetyki przyjaznej środowisku.* Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2011).

Komisja Europejska przewiduje, że w perspektywie finansowej 2014-2020 w regionach rozwiniętych (takich, w których produkt krajowy brutto jest wyższy niż 75% średniego PKB w UE-27) aż 20% środków z Funduszy Spójności ma być wydatkowane na wspieranie transformacji – tworzenia gospodarki niskoemisyjnej, w tym na promowanie i wspieranie efektywności energetycznej oraz rozwój odnawialnych źródeł energii (ryc. 5)^[16].

W Polsce wszystkie województwa, poza mazowieckim, mają status obszarów mniej rozwiniętych. Na podstawie charakterystyki gospodarczej województwo mazowieckie zakwalifikowano jako region w fazie przejściowej.

Decyzje polityczne podejmowane dziś i w najbliższych kilku latach będą miały kluczowe znaczenie dla rozwoju projektów z zakresu efektywności energetycznej, a tym samym zmniejszenia energochłonności polskiej gospodarki i jej modernizacji. Dla przypomnienia: w perspektywie finansowej 2007-2013, zaledwie 1,2% budżetu Funduszy Spójności wykorzystano na działania obejmujące poprawę efektywności energetycznej, kogenerację i zarządzanie energią^[17].

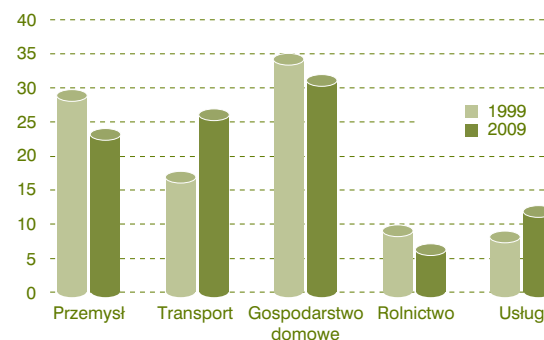
Możliwości poprawy efektywności energetycznej w Polsce i korzyści z niej wynikające

W ostatnich latach efektywność wykorzystania energii w Polsce się poprawiła. W latach 1998-2009 energochłonność go-

spodarki zmalała o blisko 30%, a wskaźnik ODEX^[18] każdego roku poprawia się o około 3,6%. Postęp nie jest jednak wynikiem celowej polityki proefektywnościowej rządu, lecz efektem zachodzących w gospodarce zmian systemowych.

Największy spadek zużycia energii przez odbiorców końcowych nastąpił w sektorze przemysłu (ryc. 6). To skutek przede wszystkim działań prywatyzacyjnych, restrukturyzacyjnych i modernizacyjnych dyktowanych rachunkiem ekonomicznym. Na ograniczenie zużycia energii w gospodarstwach domowych wpływał (i nadal wpływa) głównie wzrost cen energii. Ważnymi czynnikami były też racjonalizacja jej zużycia i zmniejszenie zapotrzebowania na ciepło dzięki inwestycjom termomodernizacyjnym.

Ryc. 6. Struktura finalnego zużycia energii w Polsce według sektorów (w %)^[19]



[16] Prezentacja Komisji Europejskiej przedstawiająca pakiet legislacyjny polityki spójności na lata 2014-2020.

[17] Commission Staff working document accompanying communication on Cohesion policy: Strategic report 2010 on the implementation of the programmes 2007-2013. European Commission (SEC (2010) 360).

[18] Wskaźnik ODEX to zagregowany wskaźnik efektywności energetycznej. Jest to najważniejszy w monitoringu wskaźnik realizacji celu indykatorywnego w zakresie efektywności energetycznej u odbiorców końcowych określonego w dyrektywie 2006/32/WE.

[19] Ministerstwo Gospodarki, Projekt II Krajowego Planu Działań dotyczącego efektywności energetycznej dla Polski, Warszawa 2011.

Mimo rzeczywistej poprawy efektywności energetycznej gospodarki, Polska nadal charakteryzuje się nadmiernym, ponad dwukrotnie wyższym niż w innych krajach Unii Europejskiej wykorzystaniem surowców, materiałów i energii w tworzeniu produktu krajowego brutto^[20]. Jak informuje Fundacja na rzecz Efektywnego Wykorzystania Energii (FEWE)^[21], w perspektywie 2020 r. techniczny potencjał dla efektywności energetycznej wynosi 50%, natomiast ekonomicznie uzasadniony – nawet 25%. W tabeli 16 przedstawiono potencjał poprawy efektywności w wybranych obszarach obejmujących użytkowanie energii elektrycznej i ciepła.

Tabela 16. Potencjał efektywności energetycznej w 2020 r.^[22]

Obszary poprawy efektywności energetycznej	Potencjał (TWh/rok)
Sprzęt gospodarstwa domowego i oświetlenie mieszkań	9,7
Budynki mieszkalne i użyteczności publicznej, małe i średnie przedsiębiorstwa, lokalna produkcja ciepła	142,5
Napędy	12,4
Oświetlenie ulic i placów	1,3
Oświetlenie hal i warsztatów	0,3

Największy potencjał poprawy przypada na sektory budownictwa – mieszkaniowego i użyteczności publicznej. W Polsce izolacyjność termiczna nowo wznoszonych budynków prowadzi do zużycia energii 120–150 kWh na 1 m² na rok, (w UE-15

40–90 kWh na 1 m² rocznie). Obowiązujące w Polsce przepisy są zbyt liberalne, zwłaszcza, że przy obecnym poziomie cen energii i materiałów można budować w sposób opłacalny obiekty o zapotrzebowaniu na energię do ogrzewania na poziomie 60–90 kWh na 1 m² na rok. Z technicznego punktu widzenia możliwe jest wzniesienie budynku o standardzie 15 kWh na 1 m² rocznie – to standard budynku pasywnego. Poprawa efektywności energetycznej daje wiele wymiernych korzyści gospodarce, m.in.:

- jest to najmniej kosztowne rozwiązanie w procesie budowania gospodarki niskoemisyjnej^[23];
- jest ważnym czynnikiem budowania bezpieczeństwa energetycznego oraz zmniejszenia zależności od importu paliw – ogranicza zużycie surowców kopalnych;
- poprawia konkurencyjność gospodarki, zwiększając jej wydajność i obniżając koszty – poprawia kondycję budżetów domowych, w skali kraju obniża koszty energii nawet o 35,9 mld PLN rocznie^[24];
- jest ważnym czynnikiem tworzenia nowych miejsc pracy – szacuje się, że ambitna polityka proefektywnościowa w sektorze budownictwa może stworzyć nawet 250 tys. nowych miejsc pracy netto, głównie w firmach remontowo-budowlanych, oraz w przedsiębiorstwach produkujących maszyny, materiały budowlane i izolacyjne, w usługach, transporcie itd.^[25];
- tworzy podstawy gospodarki innowacyjnej, zmniejsza emisję zanieczyszczeń, poprawia jakość powietrza.

[20] Według Eurostatu w 2009 r. zużycie energii na jednostkę PKB wynosiło w Polsce 364 ktoe /1000 EUR, a w UE-27 165 ktoe/1000 EUR (Energy, transport and environment indicators. Eurostat, Luxemburg 2011).

[21] *Potencjał efektywności energetycznej i redukcji emisji w wybranych grupach użytkowania energii. Droga naprzód do realizacji pakietu klimatyczno-energetycznego*. Raport. Polski Klub Ekologiczny Okręg Górnośląski, Fundacja na rzecz Efektywnego Wykorzystania Energii, INFORSE, European Climate Foundation, Katowice 2009.

[22] Tamże.

[23] *Ocena potencjału redukcji...*, op. cit.

[24] *Potencjał efektywności...*, op. cit.

[25] *Wpływ kompleksowej termomodernizacji na rynek pracy w Polsce*. Central European University we współpracy z Fundacją na rzecz Efektywnego Wykorzystania Energii (FEWE), Katowice 2011.

Instrumenty wsparcia efektywności energetycznej

Instrumenty wsparcia efektywności energetycznej u odbiorców końcowych są różne, m.in. ze względu na formę. Wyróżnia się przede wszystkim^[26]:

- regulacje prawne – np. cele wiążące dla efektywności energetycznej, cele sektorowe, standardy energetyczne budynków;
- porozumienia dobrowolne – m.in. dobrowolne porozumienia przemysłu dotyczące wymiany dobrych praktyk z zakresu efektywności energetycznej;
- mechanizmy rynkowe – w tym mechanizm białych certyfikatów;
- instrumenty fiskalne – np. ulgi podatkowe dla produktów o wysokiej klasie energetycznej;
- instrumenty finansowe – w tym fundusze celowe: Fundusz Termomodernizacji i Remontów oraz subsydia na poprawę efektywności energetycznej;
- programy edukacyjno-informacyjne – m.in. ekoetykietowanie urządzeń RTV/AGD, programy edukacyjne dotyczące ekójazdy, zarządzania i optymalizacji zużycia energii.

Instrumenty można też podzielić w zależności od grup użytkowników końcowych. Oprócz instrumentów horyzontalnych, obejmujących wszystkich odbiorców energii, są również instrumenty sektorowe, skierowane m.in. do przemysłu, gospodarstw domowych czy transportu.

[26] *Promocja efektywności energetycznej w Europie. Krajowe plany działania dotyczące efektywności energetycznej; spostrzeżenia, doświadczenia i wnioski.* Publikacja przygotowana w ramach projektu Energy Efficiency Watch, EUFORE, Ecofys, Wuppertal Institute et al., 2009.

Wybrane instrumenty wsparcia w Polsce

Wyniki badania ankietowego przeprowadzonego przez Instytut na rzecz Ekorozwoju i Koalicję Klimatyczną wśród partii politycznych^[27] pokazują, że największym uznaniem polityków cieszą się mechanizmy rynkowe, a następnie rozwiązania fiskalne oraz dofinansowanie projektów z funduszy celowych. Mniejszą wagę przywiązuje się do regulacji prawnych oraz kampanii informacyjno-edukacyjnych.

W projekcie *Drugiego Krajowego Planu Działań dotyczącego efektywności energetycznej dla Polski* (II KPD)^[28] przedstawiono zestawienie obowiązujących i planowanych instrumentów wsparcia dla efektywności energetycznej u odbiorców końcowych (ich syntetyczne zestawienie przedstawia tabela 17). Ocenę systemu wsparcia efektywności energetycznej w Polsce zaprezentowano tam w rozdziale 4. Analizując jednak informacje zawarte w tabeli 17, dostrzega się, że zestaw narzędzi jest skromny i zdominowany przez mechanizmy dofinansowania celowego projektów. Jedyne zaprezentowane w II KPD mechanizmy rynkowe ma zacząć obowiązywać dopiero w 2013 r. Brakuje zróżnicowania mechanizmów nie tylko ze względu na rodzaj, ale przede wszystkim na grupy odbiorców. Brakuje mechanizmów stworzonych z myślą o gospodarstwach domowych, budynkach indywidualnych czy transporcie indywidualnym.

[27] *Poglądy partii politycznych na politykę energetyczną Polski tuż przed wyborami parlamentarnymi 2011.* Instytut na rzecz Ekorozwoju we współpracy z Koalicją Klimatyczną, Warszawa 2011.

[28] *Drugi Krajowy Plan Działań dotyczący efektywności energetycznej dla Polski – projekt.* Ministerstwo Gospodarki, 2011.

Tabela 17. Wybrane instrumenty wsparcia efektywności energetycznej u odbiorców końcowych^[29]

Instrumenty wsparcia	Czas obowiązywania
Mechanizmy horyzontalne: <ul style="list-style-type: none"> • mechanizm białych certyfikatów (M), • ogólnopolskie kampanie informacyjno-edukacyjne (E). 	2013-2016 2012-2016
Działania w sektorze publicznym: <ul style="list-style-type: none"> • system zielonych inwestycji (D): <ul style="list-style-type: none"> • zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej, • zarządzanie w budynkach wybranych podmiotów sektora finansów publicznych, • program „Oszczędność energii i promocja odnawialnych źródeł energii” w ramach Mechanizmu Finansowego EOG oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego (D). 	2010-2014 2011-2015 2012-2017
Sektor gospodarstw domowych (mieszkalnictwo): <ul style="list-style-type: none"> • fundusz termomodernizacji i remontów (D). 	1998-2016
Sektor przemysłu i MŚP: <ul style="list-style-type: none"> • Programy NFOŚiGW (D): <ul style="list-style-type: none"> • <u>audyty energetyczne i elektroenergetyczne w przedsiębiorstwach,</u> • <u>zadania inwestycyjne prowadzące do wzrostu efektywności energetycznej przedsiębiorstw,</u> • inteligentne sieci energetyczne, • <u>program dostępu do instrumentów finansowych dla sektora MŚP (usługi), czyli PolSEFF (ang. Polish Sustainable Energy Financing Facility),</u> • system zielonych inwestycji – modernizacja i rozwój ciepłownictwa (D). 	2011-2014 2011-2015 2012 - 2011 - 2014 -
Sektor transportu: <ul style="list-style-type: none"> • systemy zarządzania ruchem i optymalizacja przewozu towarów (E); • wymiana floty w zakładach komunikacji miejskiej oraz promocja ekojazdy (E). 	2008-2016 2012-2016

Oznaczenia: M – mechanizm rynkowy, F – polityka fiskalna, D – dofinansowanie celowe, R – regulacje prawne, E – kampanie edukacyjne. Podkreśleniem wyróżniono mechanizmy wsparcia, które funkcjonowały na rynku pod koniec 2011 r.

[29] Drugi Krajowy Plan Działań dotyczący efektywności energetycznej – projekt. Ministerstwo Gospodarki, 2011.

Najważniejszym mechanizmem wsparcia ujętym w II KPD jest system białych certyfikatów. Wprowadzono go do porządku prawnego na mocy ustawy o efektywności energetycznej (Dz. U. 2011 nr 94 poz. 551). Zgodnie z jej zapisami przedsiębiorstwa energetyczne sprzedające energię elektryczną, ciepło i gaz ziemny są zobowiązane do uzyskania świadectw efektywności energetycznej odpowiadających wartościowo co najmniej 1,5-procentowym oszczędnościom energii w skali roku. Ustawa określa ramy działania systemu wsparcia i warunki uzyskania białych certyfikatów – projektów przyczyniających się do oszczędzania energii; to m.in. prace termomodernizacyjne i izolacja instalacji przemysłowych.

Mechanizm białych certyfikatów jest innowacyjnym instrumentem rynkowym, który w sposób systemowy wspiera efektywność energetyczną odbiorców energii. Podobne systemy działają w innych krajach Unii Europejskiej – we Włoszech, Wielkiej Brytanii, Finlandii i Francji^[30].

Taki system to jednocześnie mechanizm o największym potencjale efektywności energetycznej. Szacuje się, że dzięki jego realizacji możliwe będzie wypełnienie w 50% założonego na 2016 r. celu poprawy efektywności energetycznej na poziomie 9%.

Rządowy kalendarz przewiduje początek obowiązywania systemu białych certyfikatów na 2013 r., jest zatem za wcześnie, by oceniać efekty. Obecnie trwają prace legislacyjne nad rozporządzeniami wykonawczymi dotyczącymi m.in. warunków

[30] Nie wykluczone, że po przyjęciu zapisów nowej dyrektywy europejskiej w sprawie efektywności energetycznej (nad którą od początku 2011 r. trwają prace w Komisji Europejskiej) wszystkie kraje członkowskie zostaną zobowiązane do wprowadzenia mechanizmu rynkowego wsparcia efektywności energetycznej u odbiorców końcowych, np. najbardziej popularnego mechanizmu białych certyfikatów.

przeprowadzenia szkoleń oraz egzaminów dla audytorów efektywności energetycznej^[31]. Eksperti Instytutu na rzecz Ekorozwoju obawiają się, że nawet po wydaniu i wejściu w życie rozporządzeń mechanizm może okazać się mało skuteczny. Obawy wynikają ze zbyt krótkiego okresu obowiązywania systemu: 2013-2016^[32]. Niedługa perspektywa oraz brak politycznej deklaracji o kontynuowaniu systemu białych certyfikatów może zniechęcić inwestorów do podejmowania działań.

Kolejnym instrumentem wsparcia efektywności energetycznej u odbiorców końcowych jest powołany w 1998 r. Fundusz Termomodernizacji, w 2008 r. zastąpiony Funduszem Termomodernizacji i Remontów.

To instrument pełniący ważną funkcję – wspiera projekty poprawy efektywności energetycznej w budynkach, m.in. wymianę kotłów, ocieplenie ścian i stropów. W latach 1999-2011 w ramach funduszu pozytywnie rozpatrzono niemal 25 tys. wniosków o łącznej wartości powyżej 1,08 mld PLN. To wspomogło realizację inwestycji, których wartość szacowana jest corocznie na co najmniej kilka miliardów złotych. Niestety fundusz nie doczekał się instrumentów monitoringu i weryfikacji osiągniętych celów.

Warto również zwrócić uwagę na coroczne zmiany wpływów do funduszu; np. w 2010 r. wpływy z budżetu państwa były zerowe. Eksperti podkreślają, że oprócz zagwarantowania stałych wpływów z budżetu państwa na konto funduszu, konieczne jest stworzenie mechanizmów weryfikacji jego

funkcjonowania. Coraz więcej wagi przywiązuje się również do kryteriów tzw. głębokiej termomodernizacji^[33]. Działania obecnie realizowane w ramach funduszu termomodernizacyjnego zmniejszają zapotrzebowanie na energię w budynku średnio o 30%, ale potencjał oszczędności jest zwykle wyższy. Takie działanie „zamraża” na długie lata potencjał efektywności energetycznej i nawet jeśli zostanie on wykorzystany, to dwuetapowe działanie jest droższe.

W Polsce wśród instrumentów wsparcia efektywności energetycznej u odbiorców końcowych większość stanowi dofinansowanie celowe ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, m.in. w ramach systemu zielonych inwestycji^[34]. Jest on pochodną mechanizmu handlu uprawnieniami do emisji, a jego idea i cel sprwadzają się do stworzenia i wzmacniania proekologicznego efektu wynikającego ze zbywania nadwyżek jednostek AAU (*ang. Assigned Amount Unit*, jednostka przyznanej emisji zanieczyszczeń odpowiadająca 1 t CO₂). Z systemem wiąże się *znakowanie środków finansowych pozyskanych ze zbycia nadwyżki jednostek emisji w celu zagwarantowania przeznaczenia ich na realizację ściśle określonych celów związanych z ochroną środowiska w państwie zbywcy jednostek*. System gwarantuje, że:

- kraj z niedoborem uprawnień będzie mógł, kupując jednostki, zwiększyć emisję gazów cieplarnianych;
- uzyskane w ten sposób środki sprzedający przeznaczy na cele związane z szeroko pojętą ochroną klimatu i środowiska.

[31] Eksperti oceniają postęp prac legislacyjnych krytycznie z powodu licznych opóźnień. Nie ma kadr przygotowanych do realizacji audytów efektywności energetycznej, nie ustalono dotychczas zakresu i sposobu wykonywania audytu oraz zasad przetargu.

[32] Ministerstwo Gospodarki przekonuje, że działanie tego mechanizmu będzie kontynuowane po 2016 r., zapisu na ten temat nie ma jednak w żadnym z obowiązujących dokumentów rządowych.

[33] Przedsięwzięcia tzw. głębokiej termomodernizacji zapewniają oszczędność energii w budynku na poziomie 64-89 proc. w warunkach polskich.

[34] System zielonych inwestycji – *ang. Green Investment Scheme* – GIS.

Zasługującym na uwagę instrumentem jest również program POLSEFF (Program Finansowania Rozwoju Energii Zrównoważonej w Polsce) wspierający małe i średnie przedsiębiorstwa. W ramach programu przyznawane są kredyty preferencyjne na inwestycje w nowe technologie i urządzenia obniżające zużycie energii. Niestety wykorzystanie środków z programu jest niskie – skorzystały z niego jak do tej pory zaledwie dwie firmy. Ekspertzy Instytutu na rzecz Ekorozwoju oceniają, że to efekt niepewnej sytuacji na rynku i ryzyka związanego z podejmowaniem inwestycji o kilkuletnim okresie zwrotu.

Wybrane instrumenty wsparcia w UE

W krajach Unii Europejskiej istnieje wiele innowacyjnych instrumentów wsparcia efektywności energetycznej u odbiorców końcowych. Kompleksowe informacje dotyczące poszczególnych mechanizmów i ich efektywności zgromadzono w europejskiej bazie danych MURE (*Mesures d'Utilisation Rationnelle de l'Energie*)^[35].

Wiele ciekawych i przynoszących wymierne rezultaty rozwiązań warto naśladować. Polska może pochwalić się Funduszem Termomodernizacji i Remontów, natomiast inne kraje UE-27 – równie ciekawymi instrumentami wsparcia efektywności energetycznej. Poniżej przedstawiono kilka przykładów rozwiązań oraz ocenę ich efektywności (tabela 18).

Prezentowany w tabeli 18 materiał jest wynikiem prac w ramach projektu AID-EE^[36]. Autorzy projektu przeanalizowali ponad 20 instrumentów wsparcia efektywności energetycznej

u odbiorców końcowych i doszli do wniosku, że najbardziej efektywne są instrumenty regulacyjne oraz finansowe, przede wszystkim zachęty fiskalne. Regulacje prawne uznano za najbardziej korzystne z punktu widzenia najmniejszych obciążeń budżetu państwa. Największy potencjał w zwiększeniu efektywności energetycznej przypisano działaniom informacyjno-edukacyjnym i porozumieniom dobrowolnym.

Ocena systemu wsparcia efektywności energetycznej u odbiorców końcowych^[37]

Dotychczasowe działania rządu w zakresie poprawy efektywności energetycznej u odbiorców końcowych trzeba ocenić krytycznie. Potencjał licznych interesujących instrumentów i narzędzi wsparcia nie jest w całości wykorzystany, nie tworzy spójnego systemu. W Polsce brakuje strategicznego dokumentu wyznaczającego długoterminowe cele i kierunki działania dotyczące efektywności energetycznej u odbiorców energii^[38].

W ostatnich latach zdecydowanie więcej środków przeznaczają się na inwestycje poprawiające efektywność energetyczną, przede wszystkim dzięki programom NFOŚiGW oraz wsparciu funduszy unijnych. Dlatego nie można zaakceptować braku informacji o przedsięwzięciach najbardziej

[35] www.isis-it.com/mure

[36] www.aid-ee.org

[37] W analizie wykorzystano wyniki warsztatów konsultacyjnych w sprawie projektu *Drugiego Krajowego Planu Działań dotyczącego efektywności energetycznej dla Polski* organizowanych przez Instytut na rzecz Ekorozwoju (19 października 2011 r.).

[38] Takiego zadania nie spełnia ani *Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku*, ani *Drugi Krajowy Plan Działań* dotyczący efektywności energetycznej.

Tabela 18. Ocena wybranych instrumentów wsparcia efektywności energetycznej u odbiorców końcowych w ramach projektu AID-EE

Instrument	Sektor wsparcia	Opis mechanizmu	Okres obowiązywania	Łączny koszt (w mln EUR)	Koszty w skali roku (w mln EUR)	Ocena* efektywności (w %)
Standardy energetyczne w nowych budynkach (Holandia)	budynki	W Holandii już w 1996 r. pojawiły się pierwsze prawne regulacje dotyczące minimalnych standardów energetycznych budynków (R).	1996-2004	13–88	1–10	0.09
Belok (Szwecja)	budynki	Program, którego celem jest poprawa efektywności energetycznej w budynkach komercyjnych (E).	2001-2005	ok. 2	około 0.5	b.d.
Efektywność energetyczna w konsumpcji energii (Belgia)	gospodarstwa domowe	Wyznaczenie celów w zakresie efektywności energii dostawcom energii (R).	2003-2004	<1	<0.5	0.2
Drobne pożyczki na potrzeby modernizacji budynków (Niemcy)	gospodarstwa domowe	Program rządowy obejmujący drobne pożyczki dla gospodarstw domowych na projekty termomodernizacji budynków (F).	1996-2004	900–1750	100–200	0.12
Ekoetykietowanie urządzeń (Holandia)	gospodarstwa domowe	Program promujący wybór urządzeń o wysokiej klasie efektywności energetycznej (E).	1995-2004	230–375	23–37	0.02
Wsparcie dla inwestycji (Holandia)	przemysł, przedsiębiorstwa	Program obejmujący zwolnienia z podatków dla inwestycji proefektywnościowych (F).	1997-2004	ok. 350	około 44	0.28
Program audytów energetycznych (Finlandia)	przemysł, przedsiębiorstwa	Kompleksowy program promocji audytów energetycznych w przedsiębiorstwach (E/F).	1992-2004	ok. 36	około 3	0.37
Obowiązek etatu menedżera energetycznego (Włochy)	przemysł	Zobowiązanie dużych firm przemysłowych do wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za racjonalizację zużycia energii (R).	1999-2003	ok. 0.5	około 0.1	b.d.
Porozumienia dobrowolne dotyczące efektywności energetycznej (Dania)	przemysł, przedsiębiorstwa	Dobrowolne porozumienie przemysłu dotyczące wprowadzenia systemu zarządzania energią w przedsiębiorstwach (P).	1996-2003	<250	około 31	b.d.
Porozumienie ACEA (Unia Europejska)	transport	Porozumienie w ramach Europejskiego Stowarzyszenia Przemysłu Samochodowego ACEA dotyczące zwiększenia efektywności energetycznej samochodów i celu redukcji emisji CO ₂ (P).	1998-2008	b.d.	b.d.	0.2
Ekologiczna jazda (Holandia)	transport	Kompleksowy program promujący ekologiczną jazdę samochodem (E).	2000-2004	35–187	7–38	0.1

Oznaczenia: M – mechanizm rynkowy, F – polityka fiskalna, D – dofinansowanie celowe, R – regulacje prawne, E – kampanie edukacyjne, P – porozumienie dobrowolne. * Ocena efektywności przeprowadzono w ramach Projektu AID-EE. Objęła ona ocenę ex post mechanizmów (w założonym czasie obowiązywania) i wyraża uzyskane roczne oszczędności energii wyrażone w wartościach procentowych.

efektywnych kosztowo^[39]. Taka wiedza ma kluczowe znaczenie, również w dyskusjach na temat priorytetów dla polityki spójności w latach 2014-2020^[40].

W Polsce wciąż nie docenia się roli regulacji prawnych i rozwiązań fiskalnych. Niewiele uwagi poświęca się ulgom i subwencjom dla produktów efektywnych energetycznie, a także dobrowolnym porozumieniom i akcjom edukacyjnym. Blokują się w ten sposób indywidualną inicjatywę. System wsparcia zdominowały mechanizmy dofinansowania celowego, a planowane na 2013 r. pełne wdrożenie systemu (rynkowego) białych certyfikatów jest zagrożone^[41].

Dostępne instrumenty poprawy efektywności energetycznej w Polsce nie obejmują wszystkich grup odbiorców końcowych. Dotyczy to przede wszystkim sektora gospodarstw domowych, które zużywają 30% energii finalnej. Indywidualni użytkownicy mają utrudniony dostęp do funduszy pomocowych, a te są kierowane do innych beneficjentów – spółdzielni, wspólnot, administracji publicznej. Nie mogą też korzystać z ulg i zwolnień z podatków od urządzeń i usług o wysokiej efektywności energetycznej, ponieważ nie ma takich instrumentów. Mieszkańcy muszą także zmagać się ze skomplikowanym systemem rozliczania kosztów energii i mało czytelnymi rachunkami za energię. Brak bieżącej kontroli zużycia energii elektrycznej i wysoki udział opłaty stałej w jej koszcie nie motywuje obywateli do oszczędzania

energii i poprawy efektywności jej użytkowania. Warto podkreślić, że brakuje rozwiązań typu regulacyjnego – minimalnych wymogów dotyczących efektywności energetycznej budynków i urządzeń zużywających energię. To obszar dużego potencjału dla poprawy efektywności energetycznej, zwłaszcza sprzętu gospodarstwa domowego. Inne zaniechania systemu wsparcia dla efektywności energetycznej u odbiorców końcowych dotyczą systemów inteligentnego wsparcia zarządzania energią, ekoetykietowania urządzeń czy chociażby ochrony wrażliwych odbiorców energii.

Sektor publiczny jest kolejnym, którego potencjał efektywnego korzystania z energii nie jest wykorzystywany w wystarczającym stopniu. Poza stwierdzeniem o wzorcowej roli sektora publicznego^[42] nie ma zapisów prawnych, które obligowałyby do podjęcia działań. W prawie polskim brakuje określenia wiążącego, wskazującego ilościowy cel oszczędzania energii w sektorze publicznym^[43]; nie ma również obowiązku przeprowadzania zielonych zamówień publicznych i uwzględniania w przetargach – poza kryteriami kosztowymi – kryteriów ekologicznych, np. efektywności energetycznej. Administracja publiczna i jednostki jej podległe (np. szkoły i obiekty sportowe) mogą co prawda ubiegać się o dofinansowanie projektów termomodernizacyjnych, ale to jedyny dostępny im instrument wsparcia.

[39] Brak wiedzy o efektach rozwiązań proefektywnościowych jest widoczny m.in. w projekcie Drugiego Krajowego Planu Działań dotyczącego efektywności energetycznej dla Polski. To ten element budził najwięcej kontrowersji podczas warsztatów konsultacyjnych na temat projektu (patrz: przypis 37).

[40] Obecnie na arenie europejskiej dyskutowane są priorytety finansowe polityki spójności na lata 2014-2020.

[41] To wynika z opóźnień w przygotowaniu rozporządzeń wykonawczych oraz krótkiego obowiązywania systemu białych certyfikatów (2013-2016).

[42] Wzorcową rolę sektora publicznego w poprawie efektywności energetycznej jest ujęta nie tylko w treści ustawy o efektywności energetycznej, lecz także w polityce proefektywnościowej Unii Europejskiej, w której stanowi punkt centralny.

[43] Wyliczenia ekspertów z Fundacji na rzecz Efektywnego Wykorzystania Energii wskazują, że roczny wzrost efektywności energetycznej w sektorze publicznym o 1% kosztowałby budżet państwa od 219 do 694 mln PLN w zależności od tego, czy administracja zdecydowałaby się na kosztowne inwestycje, np. termomodernizacje, czy jedynie na drobne zmiany. Efektywność energetyczną w gminach można zwiększyć o 5–10% bez żadnych kosztów lub niewielkim kosztem – np. dzięki zmianie nawyków czy wymianie oświetlenia na energooszczędne.

W projekcie *Drugiego Krajowego Planu Działań dotyczącego efektywności energetycznej dla Polski* uwzględnia się mechanizmy wsparcia w sektorze transportu planowane po 2012 r. Dotyczą one pomocy finansowej w zadaniach obejmujących zarządzanie ruchem, wymianę floty komunikacji miejskiej czy promocję ekopojazdy. Są to cenne instrumenty, ale nie wykorzystują w pełni potencjału poprawy efektywności energetycznej.

Warto zwrócić uwagę na systematyczny wzrost zużycia energii w transporcie. W latach 2000-2010 wzrosło ono o 64%, natomiast emisja gazów cieplarnianych z tego powodu o blisko 57%^[44]. Temu sektorowi należy poświęcić zdecydowanie więcej uwagi – wprowadzić instrumenty umożliwiające rozwój transportu kolejowego i publicznego oraz poprawić jego konkurencyjność w stosunku do transportu samochodowego i lotniczego, a także wykorzystać planowanie przestrzenne do ograniczania potrzeb transportowych (tzw. zarządzanie popytem). Brakuje też mechanizmów wsparcia efektywności energetycznej transportu indywidualnego.

W projekcie *Drugiego Krajowego Planu Działań dotyczącego efektywności energetycznej dla Polski* przewidziano co prawda kampanie informacyjno-edukacyjne, ale zabrakło podstaw do tworzenia systemu powszechnej edukacji poświęconego poprawie efektywności energetycznej. Systemu, który mógłby objąć wszystkie grupy użytkowników energii. Nie ma również mowy o wsparciu dla badań i rozwoju.

Analiza instrumentów efektywności energetycznej koń-

cowego wykorzystania energii pokazuje, że w Polsce jest jeszcze wiele do zrobienia. Konieczne jest podjęcie działań prowadzących do powstania spójnego oraz stałego systemu wsparcia, który objąłby wszystkich odbiorców energii. Powinien on uwzględniać nowe narzędzia – regulacje prawne i instrumenty fiskalne, a także lepiej wykorzystywać możliwości już istniejące, np. ułatwienie korzystania z funduszy indywidualnym gospodarstwom.

Podsumowanie i rekomendacje

Polska, podobnie jak inne kraje, stoi przed wyzwaniem transformacji – budową gospodarki niskoemisyjnej. Efektywność energetyczna podczas wytwarzania, przesyłania i zużycia energii powinna stanowić w kolejnych latach priorytet działań realizowanych przez polskie społeczeństwo, przedsiębiorstwa i sektor publiczny. Za ambitną polityką wsparcia efektywności energetycznej przemawiają też względy bezpieczeństwa energetycznego oraz konkurencyjności. Z analizowanych w opracowaniu danych wynikają następujące rekomendacje:

- Należy stworzyć strategiczny rządowy dokument, który w sposób kompleksowy wyznaczałby wizję, długoterminowe cele i kierunki działania w zakresie efektywności energetycznej u odbiorców energii oraz promował narzędzia i działania najbardziej efektywne kosztowo. Strategii tej powinny zostać podporządkowane działania i decyzje na zasadzie horyzontalnej – wszystkie ministerstwa, podległe im jednostki oraz inne podmioty winny promować ideę efektywności energetycznej,

[44] Roczник Statystyczny Ochrona Środowiska, GUS, Warszawa 2011.

bo wszyscy mają w tym interes, również finansowy. Strategia powinna uwzględniać konieczność pilnego podjęcia działań poprawiających efektywność energetyczną, m.in. w gospodarstwach domowych, transporcie, budownictwie, sektorze publicznym. Być może celowe byłoby powołanie zespołu doradców lub stanowiska pełnomocnika rządu ds. efektywności energetycznej, który nadzorowałby opracowanie dokumentu.

- Należy prowadzić szeroko zakrojoną politykę informacyjną o efektywności energetycznej skierowaną do przedsiębiorstw, administracji publicznej oraz obywateli, uwzględniającą najnowsze tendencje unijne dotyczące efektywności energetycznej. Politykę tę należy ukierunkować na wykorzystanie istniejącego w polskiej gospodarce potencjału efektywności energetycznej, na stymulowanie innowacyjności, rozwoju i tworzenia miejsc pracy. Nie wolno pozostawiać tych działań na ostatnią chwilę.
- Konieczne jest stałe monitorowanie przedsięwzięć obejmujących poprawę efektywności energetycznej, aby móc ocenić ich skuteczność oraz promować najlepsze przykłady. Granty, kredyty i inne formy dofinansowania przedsięwzięć powinny uwzględniać kwestie efektywności energetycznej. Kwestia efektywności energetycznej winna być również ważnym kryterium uwzględnianym przy udzielaniu zamówień publicznych.
- Duże znaczenie miałyby stworzenie platformy komunikacji między rządem a społeczeństwem. Mogłaby ona pełnić dwojaką funkcję. Po pierwsze: pozwoliłaby szybko reagować na inicjatywy docierające z rynku i tworzyć odpowiednie warunki prawno-regulacyjne sprzyjające takim

inicjatywom. Przykładem jest ESCO. Po drugie, już na etapie inicjacji procesów rząd – wykorzystując taką platformę – mógłby poddawać konsultacjom społecznym pomysły i dokumenty oraz zbierać opinie np. na temat nowych unijnych dyrektyw czy rozporządzeń. Dzięki platformie, która częściowo mogłaby mieć charakter wirtualny (strony internetowej Ministerstwa Gospodarki) opinie i stanowiska przedkładane przez polski rząd miałyby silniejszy mandat społeczny. Podobne rozwiązania i sposób konsultacji ze społeczeństwem z powodzeniem funkcjonują w innych krajach.

- Autorzy opracowania są zwolennikami jasnych regulacji i uproszczonych procedur ich stosowania. Za nadrzędną uznają potrzebę stabilności regulacyjnej, najważniejszej z punktu widzenia przedsiębiorców i indywidualnych odbiorców energii.
- Kryzys ekonomiczny i finansowy zachęca do zmiany zachowań, sposobu funkcjonowania firm i instytucji publicznych. W długiej perspektywie promocja efektywności energetycznej promuje też oszczędność pieniędzy i innowacyjność, tworzenie nowych miejsc pracy (np. dzięki termomodernizacji), a także – co równie ważne – poprawia komfort życia.

6

MONITORING TWORZENIA SIECI NATURA 2000 W POLSCE I W UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 2010-2011 I W I KWARTALE 2012 R.

BOŻENNA WÓJCIK^[1]

Wstęp

Monitoring tworzenia sieci Natura 2000 w Polsce i w Unii Europejskiej Instytut na rzecz Ekorozwoju (InE) prowadzi już od ponad 12 lat, w ramach kolejnych projektów związanych bezpośrednio z Europejską Siecią Ekologiczną Natura 2000 lub z szerszą tematyką ochrony różnorodności biologicznej. Jego wyniki wykorzystywano do przygotowania wielu materiałów informacyjnych i edukacyjnych, a od utworzenia portalu „Natura 2000 a turystyka” w 2005 r. przede wszystkim do opracowania lub aktualizowania materiałów na nim umieszczanych. Od 2009 r. przygotowywane są raporty na temat zmian w tworzeniu sieci Natura 2000 w Polsce i najważniejszych wydarzeń związanych z jej funkcjonowaniem w naszym kraju, także udostępniane na portalu^[2].

Podstawowym celem prowadzonego przez InE monitoringu jest zbieranie informacji o zmianach związanych z wdrażaniem Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 w Polsce, by

możliwie na bieżąco aktualizować i uzupełniać treść portalu „Natura 2000 a turystyka” (<http://natura2000.org.pl>) – przede wszystkim treść e-szkoleń na temat sieci Natura 2000 oraz informacje zawarte w katalogu obszarów Natura 2000.

Monitoring tworzenia sieci Natura 2000 polega głównie na śledzeniu informacji zamieszczanych na stronach internetowych Ministerstwa Środowiska, Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, Komisji Europejskiej oraz polskich i europejskich organizacji pozarządowych oraz informacji udostępnianych przez przedstawicieli tych instytucji i organizacji podczas konferencji, spotkań czy wywiadów prasowych. Monitorowaniu poddawane są także dokumenty, komunikaty i opracowania tych instytucji i organizacji oraz doniesienia prasowe.

Celem przygotowywanych i umieszczanych na portalu „Natura 2000 a turystyka” raportów jest dostarczanie aktualnych zbiorczych informacji o stanie wdrażania sieci Natura 2000 w Polsce oraz o dostępnych źródłach informacji dotyczących sieci, zarządzania nią i gospodarowania w jej obrębie.

Przedstawione poniżej obserwacje, odnoszące się głównie do lat 2010 i 2011, prowadzono w ramach projektu *Szerokie wody Natury 2000* realizowanego w latach 2010-2012 przez InE dzięki wsparciu finansowemu Narodowego Funduszu Ochrony Śro-

[1] Instytut na rzecz Ekorozwoju.

[2] Na portalu „Natura 2000 a turystyka” (<http://natura2000.org.pl/>) w dziale „Publikacje” dostępne są następujące raporty autorstwa Bożenny Wójcik: *Rola portalu „Natura 2000 a turystyka” w szerzeniu wiedzy nt. sieci Natura 2000 oraz zmiany w tworzeniu sieci Natura 2000 w Polsce w latach 2007-2008 i w pierwszym półroczu 2009 r.*; *Raport nt. zmian w tworzeniu sieci Natura 2000 w Polsce w latach 2009-2011 oraz Raport nt. zmian w tworzeniu sieci Natura 2000 w Polsce w I kwartale 2012 r.*

dowiska i Gospodarki Wodnej. Tekst, stanowiący w zasadniczej swej części syntezę dwóch ostatnich raportów, ma w założeniu przybliżyć tematykę tworzenia sieci Natura 2000 w naszym kraju osobom niekorzystającym z portalu.

Stan sieci Natura 2000 w Polsce i w Europie na początku 2010 r.

Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 tworzona była w Unii Europejskiej od 1992 r., czyli od przyjęcia dyrektywy siedliskowej^[3] i, jak początkowo zakładano, miała być utworzona (w krajach „starej” UE) do 2000 r. – stąd jej nazwa. Istotnym dla tworzenia sieci aktem jest też dyrektywa ptasia^[4] z 1979 r., gdyż powoływane na jej podstawie ostoje ptasie zostały włączone do systemu Natura 2000 jako odrębny typ obszarów Natura 2000. Wszystkie nowe kraje członkowskie UE miały obowiązek przygotować propozycje sieci na swoich terytoriach do dnia akcesji, czyli do 1 maja 2004 r. w wypadku dziesięciu państw, wśród których była Polska, lub do 1 stycznia 2007 r. w wypadku Bułgarii i Rumunii, które wtedy dopiero zamierzały wstąpić do UE. Ani jedno z tych państw nie zdążyło na czas i nie przedstawiło Komisji Europejskiej w pełni kompletnych list obszarów wraz z pełną dokumentacją, co znacznie przedłużyło proces tworzenia sieci. Przyjmuje się, że w ogólnym zarysie proces ten został zakończony dopiero na początku 2011 r. Ponieważ propozycje wielu państw (zarów-

no „starej” UE, jak i „nowych” państw) oceniane były wcześniej przez Komisję bardzo krytycznie, w niektórych przypadkach w rozstrzyganie sporów pomiędzy Komisją a rządami krajów członkowskich włączany był Europejski Trybunał Sprawiedliwości. To niewątpliwie mobilizowało kraje do znaczącego postępu w wyznaczaniu obszarów Natura 2000.

Na początku 2010 r. w Polsce formalnie funkcjonowało 141 obszarów specjalnej ochrony ptaków, czyli obszarów ptasich, ustanowionych rozporządzeniami Ministra Środowiska^[5]. Wśród obszarów ptasich były trzy obszary morskie, obejmujące nie tylko przybrzeżne wody Bałtyku, ale i dalsze fragmenty Morza Bałtyckiego podlegające polskiej jurysdykcji (wody Ławicy Słupskiej). Ponadto oficjalnie uznany był wówczas jeden obszar ptasi, zatwierdzony uchwałą Rady Ministrów w październiku 2009 r.

Mieliśmy także w Polsce na początku 2010 r. 364 specjalne obszary ochrony siedlisk, czyli obszary siedliskowe, zatwierdzone już decyzjami Komisji Europejskiej^[6], określane jako obszary o znaczeniu wspólnotowym lub siedliska o znaczeniu wspólnotowym (obecnie w materiałach Komisji publikowanych w języku polskim stosuje się różne nazwy, tę drugą jednak sporadycznie). Było wśród nich 331 obszarów z regionu kontynentalnego, w tym sześć morskich lub częściowo morskich, oraz 33 obszary z regionu alpejskiego. Funkcjonowały także 453 obszary siedliskowe oficjalnie zaakceptowane uchwałą Rady

[3] *Dyrektywa Rady z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory* (92/43/EWG), zwana często dyrektywą siedliskową lub habitatową.

[4] *Dyrektywa Rady z dnia 2 kwietnia 1979 r. o ochronie dzikiego ptactwa* (79/409/EWG), znana także jako dyrektywa ptasia (wersja skonsolidowana dyrektywy z 30 listopada 2009 r. – 2009/147/WE).

[5] Pierwsze rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 zostało wydane 21 lipca 2004 r., a następnie (do początku 2010 r.) było dwukrotnie nowelizowane – we wrześniu 2007 r. i w październiku 2008 r.

[6] Ta lista obszarów siedliskowych była efektem decyzji Komisji Europejskiej aktualizujących listy specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 dla poszczególnych regionów biogeograficznych (wydane w grudniu 2008 r.). Polski dotyczyły decyzje odnoszące się do regionów kontynentalnego i alpejskiego.

Ministrów w październiku 2009 r., których lista została wówczas przekazana Komisji Europejskiej do zatwierdzenia.

Ponadto istniały wówczas w Polsce liczne obszary cenne przyrodniczo z kategorii obszarów siedliskowych, które nie miały jeszcze oficjalnego statusu – były proponowane przez przyrodników w ramach *Shadow Lists* (listy cieni) i rozważane przez zespoły ekspertów rządowych (zespoły ekspertów współpracujących z regionalnymi konserwatorami przyrody oraz zespół wiodących ekspertów z Instytutu Ochrony Przyrody PAN) pod kątem włączenia ich na listy oficjalne. W efekcie tych prac wiele z tych obszarów (ale wciąż nie wszystkie) wciągnięto na listę obszarów proponowaną przez Polskę w końcu 2009 r.

W Unii Europejskiej na przełomie 2009 i 2010 r. wyznaczonych było 5147 obszarów ptasich (w tym 533 obszary morskie lub częściowo morskie) oraz 21 633 obszary siedliskowe (w tym 1312 obszary morskie lub częściowo morskie). Oceniając w latach 2009 i 2010 stan tworzenia sieci na obszarze UE, Komisja Europejska zauważyła duży postęp w wielu państwach, ale określenia „sieć w dużej mierze kompletna” używała jednak w połowie 2010 r. tylko w odniesieniu do niespełna połowy państw członkowskich. W odniesieniu do Polski jedynie listę obszarów ptasich Komisja uznała już wówczas za niemal kompletną.

Najważniejsze wydarzenia i decyzje związane z tworzeniem sieci Natura 2000 w Polsce oraz w Unii Europejskiej w latach 2010–2011 i w I kwartale 2012 r.

Tło

Ostatnie dwa lata były bardzo ważne z punktu widzenia ochrony różnorodności biologicznej zarówno w skali globalnej, jak i w Unii Europejskiej, gdzie narzędziem powołanym do tego celu ma być sieć Natura 2000.

Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych ogłosiło rok 2010 Międzynarodowym Rokiem Różnorodności Biologicznej. Było to okazją do przeprowadzenia ogólnoświatowej kampanii służącej podniesieniu społecznej świadomości dotyczącej zagrożeń różnorodności biologicznej poprzez zwrócenie uwagi na znaczenie różnorodności biologicznej dla jakości życia człowieka, pokazanie dotychczasowych osiągnięć w dziedzinie ochrony zasobów przyrodniczych oraz zachęcanie do podejmowania dalszych wzmożonych wysiłków na rzecz utrzymania różnorodności biologicznej. Odbyło się wiele konferencji różnej rangi, podjęto wiele inicjatyw.

Jednym z najważniejszych wydarzeń związanych z obchodami roku 2010 była dziesiąta Konferencja Stron Konwencji Narodów Zjednoczonych o różnorodności biologicznej, która odbyła się w październiku 2010 r. w japońskim mieście Nagoja. W trakcie intensywnej negocjacji uczestnicy konferencji pracowali nad nową globalną strategią i instrumentami ochrony różnorodności biologicznej na lata 2011-2020 z wizją na rok 2050. Ponieważ nie udało się do roku 2010 osiągnąć znaczącego postępu w hamowaniu utraty różnorodności biologicznej (wymierania gatunków oraz degradacji lub zanikania całych ekosystemów), to zdecydowano, że w ciągu następnego dziesięciu lat (do 2020 r.) należy podjąć dodatkowe wysiłki na rzecz zachowania różnorodności

biologicznej na świecie. Wypracowano Nowy Plan Strategiczny Konwencji o różnorodności biologicznej – określono 20 kluczowych celów, które mają ułatwić te działania. Na zakończenie konferencji przyjęto porozumienie mające na celu zahamowanie utraty różnorodności biologicznej spowodowanej zmianami klimatu, zmiany klimatyczne i gatunki inwazyjne, są bowiem obecnie uznawane za największe zagrożenia dla różnorodności biologicznej i dla pełnienia przez ekosystemy usług środowiskowych – oba te zagrożenia są też ze sobą ściśle powiązane.

Obchody roku 2010 skłoniły Unię Europejską do dokonania ważnych podsumowań w dziedzinie ochrony różnorodności biologicznej. W czerwcu 2010 r. podczas konferencji w Brukseli, w ramach tzw. Zielonego Tygodnia, dla wszystkich było jasne, że próba osiągnięcia unijnych celów ochrony różnorodności biologicznej do 2010 r. zakończyła się spektakularną porażką. Uznano, iż zabrakło odpowiedniej strategii dotyczącej projektowania, finansowania oraz wdrażania polityki mającej na celu zatrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej. Natomiast wyznaczenie ok. 25 tys. obszarów chronionych wchodzących w skład sieci Natura 2000 (o łącznej powierzchni prawie 750 tys. km²) uznano za bezsprzecznie jeden z największych sukcesów politycznych Unii Europejskiej, choć proces tworzenia sieci w tym momencie nie był jeszcze zakończony.

Rok 2011 Organizacja Narodów Zjednoczonych ustanowiła natomiast Międzynarodowym Rokiem Lasów. Jego główne hasło – *Lasy dla ludzi* – ma uświadamiać, jak ogromne znaczenie mają lasy w życiu każdego człowieka. Łagodzą

klimat, dostarczają drewna, leków i innych dóbr. Bardzo mocno podkreślano rolę lasów w hamowaniu efektu cieplarnianego i wiązaniu węgla organicznego. W Polsce jednym z najważniejszych wydarzeń związanych z obchodami Międzynarodowego Roku Lasów była duża międzynarodowa konferencja, którą zorganizowano w Rynie na Mazurach w ramach polskiej prezydencji – „Leśnictwo dla klimatu i bioróżnorodności”. Uczestnikom konferencji dano okazję zapoznania się z efektami zrównoważonej gospodarki leśnej na wybranych obszarach Natura 2000.

Dużej wagi wydarzeniem wiążącym się z siecią Natura 2000 w Unii Europejskiej było ogłoszenie przez Komisję Europejską 3 maja 2011 r. nowej *Unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej*, która wyznacza kierunki działania na najbliższe dziesięć lat, czyli do roku 2020, oraz dalej – aż do 2050 r. Strategia została przyjęta przez Radę Unii Europejskiej (ds. środowiska) w czerwcu 2011 r. w niezmiennym brzmieniu. Cele nowej strategii: pierwszy (pełne wdrożenie dyrektyw ptasiej i siedliskowej) i trzeci (zapewnienie zrównoważonego rozwoju rolnictwa i leśnictwa) odnoszą się bezpośrednio do Natury 2000, a przede wszystkim do zapewnienia efektywnego zarządzania już ponad 26 tys. obszarów tworzących sieć Natura 2000. Ma to przynieść korzyści zarówno przyrodzie, jak i ludziom żyjącym na tych obszarach, oraz znacząco przyczynić się do zintegrowania polityki w zakresie ochrony różnorodności biologicznej z innymi głównymi unijnymi politykami sektorowymi. Będzie to jednak możliwe tylko wówczas, gdy zapewnione zostaną na to wystarczające środki finansowe. Z tego powodu w dyskusji nad nowym wieloletnim planem

finansowym UE, który określi priorytety wśród unijnych wydatków po 2013 r., a więc na lata 2014-2020, zapisy Strategii muszą być brane pod uwagę.

W konkluzjach przyjętych 19 grudnia 2011 r. przez Radę Unii Europejskiej na zakończenie polskiej prezydencji (dokument 18862/11) ponownie znalazło się odniesienie do nowej *Unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej do 2020 r.* Konkluzje stanowiły podsumowanie prac prowadzonych w Unii przez Polskę w ramach prezydencji, którą nasz kraj sprawował w II połowie 2011 r. Odnosiły się one do wdrażania Strategii (skupiały się na konkretnych środkach niezbędnych do osiągnięcia jej zasadniczych celów), do prowadzonych negocjacji dotyczących wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 oraz do konsultowanych reform polityk unijnych, bardzo ważnych z punktu widzenia osiągnięcia do 2020 r. podstawowego celu UE w dziedzinie różnorodności biologicznej, a więc do: wspólnej polityki rolnej, wspólnej polityki rybołówstwa i polityki spójności. Nie przesądzając o wynikach tych negocjacji, większość przedstawicieli państw członkowskich podkreślała wówczas jednak potrzebę włączenia kwestii różnorodności biologicznej do wszystkich polityk sektorowych, bo tylko to dałoby szansę na odwrócenie obecnej tendencji utraty różnorodności biologicznej i degradacji ekosystemów. Niestety w podsumowaniu znalazło się stwierdzenie, że obecnie UE nie jest w stanie osiągnąć swojego głównego celu na rok 2020. Takie podsumowanie polskiej prezydencji w Unii Europejskiej jest o tyle przykre, że ochrona różnorodności biologicznej miała być jednym z jej czterech priorytetów.

Dla przyszłego funkcjonowania sieci Natura 2000 w Polsce

duże znaczenie mają uchwalone w lutym 2011 r. plany gospodarowania wodami w poszczególnych dorzeczach, stanowiące efekt wdrażania zapisów Ramowej Dyrektywy Wodnej. Przyjęto 10 takich planów, a najważniejsze z nich dotyczą dorzeczy Wisły i Odry, które obejmują większość kraju. Po wykonaniu planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 plany gospodarowania wodami w dorzeczach powinny być zaktualizowane (termin aktualizacji wyznaczono na 2015 r.), a cele wynikające z ochrony obszarów Natura 2000 – ujęte w tych planach. W niedawno przyjętych i obecnie obowiązujących planach nie dopełniono jednak tego obowiązku – nawet tam, gdzie „wodne” wymogi ochrony obszarów Natura 2000 były znane i precyzyjnie określone. To od jakości tych planów i sposobu ich wdrażania będzie zależało, w jakim stopniu ochrona różnorodności biologicznej w ramach sieci Natura 2000, a przede wszystkim na obszarach położonych w dolinach rzecznych, będzie mogła być skutecznie realizowana.

Obszary siedliskowe w Polsce

W dniach 24-26 marca 2010 r. w Warszawie odbyło się organizowane przez Komisję Europejską Bilateralne Seminarium Biogeograficzne dla Polski. W czasie spotkania oceniano kompletność polskiej sieci obszarów siedliskowych Natura 2000. Ocenie podlegała propozycja listy obszarów zgłoszona przez Polskę 29 października 2009 r. Seminarium zostało zorganizowane specjalnie, poza normalną procedurą^[7], ponieważ na poprzednich seminariach wcześniejsze propozycje Polski uznano

[7] Zwykle celem takich seminariów jest ocena propozycji nie pojedynczych krajów, a grup państw położonych na tym obszarze biogeograficznym, dla którego Komisja w danym momencie ocenia łącznie wszystkie zgłoszone propozycje.

za niewystarczające. Od tego czasu zgłoszono jednak wiele nowych propozycji i uznano, że powinny one zostać poddane ocenie w trybie specjalnym. Podczas seminarium udowodniono, że polska sieć wykazuje wciąż luki obejmujące kilkadziesiąt gatunków i siedlisk, co oznacza, że Polska będzie musiała dodać do sieci Natura 2000 jeszcze pewną liczbę obszarów siedliskowych. Komisja Europejska wskazała na konieczność uzupełnienia dotychczasowych list o obszary, które zapewniłyby ochronę kilkunastu gatunków oraz siedlisk przyrodniczych, dotychczas niedostatecznie chronionych lub zupełnie niechronionych. Uznano, że Polska ma obowiązek wyznaczyć 21 nowych oraz powiększyć 13 uprzednio zgłoszonych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty. Ponadto w odniesieniu do 18 gatunków zwierząt, 6 gatunków roślin oraz 10 typów siedlisk przyrodniczych Komisja Europejska zobowiązała nasz kraj do przeprowadzenia badań naukowych w celu sprawdzenia lub potwierdzenia ich występowania. Jako ostateczny termin uzupełnienia sieci przez Polskę Komisja Europejska wyznaczyła 1 października 2011 r.

Organizacje pozarządowe pracujące nad *Shadow List* obszarów siedliskowych, a przede wszystkim Klub Przyrodników – organizacja w tej dziedzinie najważniejsza, oceniły jednak krytycznie zarówno przekazaną do konsultacji w maju 2009 r. listę obszarów siedliskowych, jak i listę wysłaną w końcu 2009 r. do Komisji Europejskiej. Nie zgadzały się tym samym z opinią, że przesłanie do Komisji tej listy zamknęło proces tworzenia sieci obszarów Natura 2000 w Polsce. Organizacje nie zgadzały się z informacją GDOŚ, jakoby powodem niewłączenia na skierowaną do konsultacji listę obszarów części obszarów

zgłoszonych w ramach *Shadow List* był brak walorów kwalifikujących je do włączenia do sieci Natura 2000; nie potwierdziły tego ani opinie wojewódzkich zespołów specjalistycznych, ani opinia naukowa Instytutu Ochrony Przyrody PAN. Organizacje krytykowały również usunięcie z listy przed konsultacjami pewnej liczby pozytywnie zaopiniowanych przez IOP PAN obszarów oraz zmniejszenie zasięgu kilku innych. Wskazywało to na wzięcie pod uwagę innych niż naukowe kryteriów wyznaczania obszarów Natura 2000, co jest niezgodne z podstawami prawnymi tworzenia sieci. Po zakończeniu konsultacji, po wysłaniu przez władze Polski listy przygotowanej w GDOŚ do Komisji Europejskiej, organizacje również krytykowały ją: za „wycięcie” pewnej liczby obszarów po konsultacjach, a niektórych w ostatniej chwili przed decyzją Rady Ministrów, oraz za zmniejszenie powierzchni niektórych obszarów, co było ewidentnie wynikiem poddania się naciskom, m.in. samorządów. W takiej sytuacji i w związku z konkluzjami marcowego Bilateralnego Seminarium Biogeograficznego, które odbyło się w Warszawie, organizacje pozarządowe (Klub Przyrodników i PTOPI „Salamandra”) przygotowały i przekazały w maju 2010 r. jednocześnie do Komisji Europejskiej i do GDOŚ propozycję utworzenia dodatkowych 33 nowych obszarów oraz zmiany granic 22 obszarów (*Shadow List 2010*), o które, zdaniem organizacji, należy uzupełnić sieć Natura 2000 w Polsce. Lista obejmuje obszary wymagane i uznane za niezbędne w konkluzjach Seminarium oraz obszary, które zostały zaproponowane w wyniku szczegółowych analiz i uzgodnień prowadzonych przez te organizacje w ramach projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej. Organizacje uważają, że ich propozycję nale-

ży traktować jako listę „potencjalnych obszarów Natura 2000”, co oznacza, że do czasu ich oficjalnego zatwierdzenia trzeba zagwarantować im odpowiednią ochronę.

Wymiernym efektem marcowego seminarium było rozpoczęcie w czerwcu 2010 r. konsultacji społecznych kolejnej listy projektowanych obszarów siedliskowych (obszarów Natura 2000 mających znaczenie dla Wspólnoty). Do konsultacji skierowano listę 27 obszarów, częściowo pokrywającą się z *Shadow List 2010*. Po zakończeniu procesu konsultacji nie wysłano jednak do Komisji Europejskiej listy kolejnych proponowanych przez Polskę obszarów Natura 2000.

Kolejne rozszerzenie sieci Natura 2000 w całej Unii Europejskiej o obszary siedliskowe zostało ogłoszone przez Komisję Europejską 10 stycznia 2011 r. Komisja zatwierdziła wówczas nowe obszary siedliskowe i zaproponowała zmiany zasięgów wielu obszarów zatwierdzonych już wcześniej (powiększenie, zmniejszenie lub połączenie niektórych obszarów). Ta decyzja odnosiła się do propozycji rządu polskiego przesłanych Komisji jesienią 2009 r.

W wyniku tej decyzji KE liczba oficjalnie zatwierdzonych siedliskowych obszarów Natura 2000 w Polsce wzrosła do 823 – 778 obszarów z regionu biogeograficznego kontynentalnego i 45 z regionu biogeograficznego alpejskiego. Siedem z tych obszarów ma także status obszarów ptasich^[8].

Duże znaczenie dla przyszłego kształtu sieci Natura 2000 w Polsce ma rozpoczęcie w czerwcu 2011 r. przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska konsultacji społecznych

kolejnych projektowanych obszarów Natura 2000, które zaproponowano zgodnie z ustaleniami podjętymi na seminarium biogeograficznym zorganizowanym przez Komisję Europejską w marcu 2010 r. W celu wywiązania się z tych zobowiązań Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, po przeprowadzeniu odpowiednich analiz, przedstawiła do konsultacji 19 nowych obszarów siedliskowych oraz propozycję zmian powierzchni 37 obszarów wcześniej już zatwierdzonych; te propozycje częściowo pokrywały się z *Shadow List 2010*. Utworzenie wielu tych obszarów konsultowano już w latach 2009 i 2010, ale decyzje nie zostały jak dotąd podjęte. W stosunku do dziewięciu obszarów zaproponowano istotne powiększenie, a w pozostałych przypadkach dotyczyło to jedynie niewielkich korekt granic, wynikających z uszczegółowienia ich przebiegu lub ze zmian rozgraniczenia pomiędzy sąsiadującymi obszarami. Termin przekazania Komisji Europejskiej przez Polskę uzupełnień sieci obszarów siedliskowych ustalono podczas seminarium biogeograficznego w marcu 2010 r. na 1 października 2011 r.^[9] Do początku marca 2012 r. nie dotarły jednak informacje ani o wynikach konsultacji, ani o tym, czy Polska wywiązała się ze zobowiązania i przesłania do Komisji Europejskiej wniosku o zatwierdzenie listy kolejnych nowych obszarów i proponowanych zmian granic pewnej liczby obszarów już wcześniej zatwierdzonych. Z nieoficjalnych informacji wynika, że ze względu na potrzebę dodatkowych badań i analiz Polska wynegocjowała przesunięcie terminu zgłoszenia propozycji nowych obszarów siedliskowych o rok – do 1 października 2012 r.

[8] Nie można więc sumy obszarów siedliskowych i ptasich traktować jako łącznej sumy obszarów Natura 2000 w Polsce – te siedem obszarów byłoby liczone podwójnie.

[9] Pierwszy dzień października jest corocznie terminem, do którego Komisja Europejska przyjmuje zmiany w bazach danych państw członkowskich na temat obszarów Natura 2000; na podstawie tych zmian Komisja podejmuje decyzje na ogół w ostatnim kwartale roku następnego.

Porównanie propozycji GDOŚ z czerwca 2011 r. z propozycjami niezależnych przyrodników w ramach *Shadow List 2010* pokazuje, że ta pierwsza nie wypełnia wszystkich zobowiązań ustalonych na seminarium biogeograficznym. Wciąż jeszcze kilkunastu obszarów nie powołano, trzeba też będzie powiększyć kilka istniejących. Przesunięcie terminu daje jednak szansę na przygotowanie znacząco uzupełnionej propozycji rozszerzenia sieci Natura 2000 w Polsce – takiej, która byłaby już w pełni zgodna z wymogami zapisanymi w dyrektywie siedliskowej.

Istotnym dla sieci Natura 2000 w Polsce wydarzeniem dotyczącym obszarów siedliskowych było także podjęcie przez Komisję Europejską 17 listopada 2011 r. kolejnej decyzji w sprawie powołania nowych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty. W wyniku tej decyzji nie powołano na terenie Polski nowych obszarów, a jedynie – nowelizując wcześniejsze decyzje – KE dokonała korekty danych dotyczących niektórych obszarów Natura 2000 wcześniej już wyznaczonych na terenie Polski. Decyzja Komisji dotyczyła propozycji rządu polskiego przesłanych do Brukseli w 2010 r. W jej wyniku w polskiej części sieci Natura 2000 odnotowaliśmy następujące zmiany: trzy obszary zostały znacznie zmniejszone, jeden został znacznie powiększony, ośmiu nieznacznie zmieniono powierzchnię, a ponadto jeden obszar zmienił nazwę i zarazem kategorię (z PLC na PLH), co oznacza, że obszary ptasi i siedliskowy nie obejmują już obecnie dokładnie tego samego terenu.

Ważnym dla tworzenia sieci Natura 2000 aktem prawnym było także *Rozporządzenie Ministra Środowiska z 13 kwietnia 2010 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków*

będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000, które zastąpiło poprzednie rozporządzenie MŚ z dnia 16 maja 2005 r. Ważne są też nowe rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (wydane w listopadzie 2011 r.) i roślin (wydane w styczniu 2012 r.), wydane z powodu zarzutów Komisji Europejskiej, znoszące wcześniej obowiązujący ogólny zapis zezwalający na odstępstwa od ochrony ścisłej dla gatunków tego wymagających z powodu czynności wykonywanych w ramach racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej, co było efektem niepoprawnej transpozycji warunków ustanowienia odstępstw określonych w dyrektywie siedliskowej. W nowych rozporządzeniach gatunki wymienione w załączniku IV dyrektywy są oznakowane i nie dotyczą już ich te odstępstwa.

Obszary ptasie w Polsce

W grudniu 2009 r. Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska ogłosiła konsultacje społeczne w sprawie planowanego rozszerzenia listy obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 (OSO). Konsultacje trwały do maja 2010 r. Przedstawiono w nich propozycję trzech nowych obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000: Góry Izerskie, Sudety Wałbrzysko-Kamiennogórskie i Bagno Pulwy (obszar już wcześniej zaakceptowany^[10] przez Radę Ministrów) oraz propozycję powiększenia obszaru ptasiego Ostoja Warmińska. Propozycja była skutkiem realizacji przed-

^[10] Wyznaczenie tego obszaru stanowiło element kompensacji przyrodniczej, która miała umożliwić realizację drogi ekspresowej S8 na odcinku Radzymin–Wyszów wraz z obwodnicą Wyszówka, a także finansowanie jej ze środków Unii Europejskiej.

sięwzięć inwestycyjnych na terenie dotychczas wyznaczonych obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, w których powierzchnia siedlisk ważnych dla gatunków ptaków stanowiących przedmiot ochrony uległa zniszczeniu. Konieczność wyznaczenia nowych obszarów Natura 2000 wynikała z braku możliwości odtworzenia lub poprawienia stanu biotopów gatunków, które miały ucierpieć wskutek inwestycji.

Na początku grudnia 2010 r. Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków (OTOP), organizacja wyznaczająca w Polsce obszary ważne dla ochrony ptaków, wysłało do Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska oficjalne pismo uzasadniające potrzebę rozszerzenia listy obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 w Polsce. Podstawą tego stanowiska było opublikowanie w maju 2010 r. pracy dotyczącej ostoi ptaków (IBA) w Polsce^[11], w której OTOP wymieniło 174 obszary spełniające międzynarodowe kryteria wyznaczania ostoi ptaków IBA. Wśród tych ostoi znalazły się 34 obszary ujęte po raz pierwszy w spisie polskich ostoi ptaków – wymagają więc one oficjalnego zatwierdzenia rozporządzeniem i tym samym włączenia do sieci Natura 2000. Spośród tych ostoi cztery zostały już oficjalnie uznane przez polskie władze^[12]. W odniesieniu do pozostałych 30 nie podjęto jednak jeszcze wówczas żadnych kroków w celu ich ochrony w ramach sieci Natura 2000.

Kolejne konsultacje Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska rozpoczęła w końcu grudnia 2010 r. Przedstawiła w nich propozycję jednego nowego obszaru specjalnej ochrony ptaków

na terenie Równiny Kutnowskiej (Doliny Przysowy i Słudwi). 4 lutego 2011 r. ukazało się rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków, wyznaczające trzy nowe OSO: Góry Izerskie, Sudety Wałbrzysko-Kamiennogórskie i Bagno Pulwy oraz powiększające jeden istniejący OSO – Ostoję Warmińską. Ponadto w ramach rozporządzenia dokonano zmian zasięgu kilku obszarów. W Polsce były już zatem 144 oficjalnie zatwierdzone obszary ptasie, w tym trzy obszary morskie. Siedem z tych obszarów ma jednocześnie status obszarów siedliskowych.

1 marca 2012 r. Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska ogłosiła rozpoczęcie ponownych konsultacji propozycji powołania nowego obszaru specjalnej ochrony ptaków – proponowanego już wcześniej obszaru Doliny Przysowy i Słudwi (obecnie jednak o znacznie zmniejszonym zasięgu). Ewentualne powołanie tego obszaru nie zakończy jednak jeszcze procesu powoływania obszarów ptasich w Polsce.

Zmiany w sieci Natura 2000 w całej UE

W ostatnich dwóch latach poszerzanie list obszarów Natura 2000 następowało nie tylko w Polsce, ale i w wielu innych krajach UE.

W grudniu 2009 r. Komisja Europejska rozszerzyła sieć Natura 2000 w sześciu (z dziewięciu) obszarach biogeograficznych, zatwierdzając nowe listy obszarów siedliskowych we Francji, w Hiszpanii, Niemczech, Szwecji, Wielkiej Brytanii i we Włoszech, dodając głównie obszary morskie.

Kolejne rozszerzenie sieci Natura 2000 w UE o obszary siedliskowe Komisja Europejska ogłosiła 10 stycznia 2011 r. Dotyczyło

[11] Wilk T., Jujka M., Krogulec J., Chylarecki P. (red.), *Ostaje ptaków o znaczeniu międzynarodowym w Polsce*. OTOP, Warszawa 2010.

[12] Jedną z tych ostoi powołano oficjalnie już w 2007 r., a trzy kolejne planowano wówczas powołać rozporządzeniem Ministra Środowiska przygotowanym po wspomnianych konsultacjach.

ono także sześciu (z dziewięciu) regionów biogeograficznych – alpejskiego, atlantyckiego, borealnego, kontynentalnego, pannońskiego i śródziemnomorskiego. Powołano wówczas wiele nowych obszarów w piętnastu państwach członkowskich – powiększono liczbę terenów mających znaczenie dla Wspólnoty o aż 739 obszarów. Najwięcej (60%) obszarów powołano w Polsce, ale wiele także w Czechach, Danii, Francji i Hiszpanii (trzy ostatnie kraje wyznaczyły wiele nowych obszarów morskich, co od pewnego czasu jest priorytetem Unii Europejskiej). Lista obszarów siedliskowych w omawianym okresie została rozszerzona po raz ostatni 21 listopada 2011 r. Komisja Europejska ogłosiła wtedy decyzję o powołaniu 166 nowych obszarów Natura 2000 o łącznej powierzchni prawie 18 800 km². Ponad 90% powierzchni dodanych wówczas do sieci terenów to obszary morskie (17 000 km²), głównie w Wielkiej Brytanii, lecz także we Francji, Belgii, Grecji, na Cyprze i we Włoszech. Wiele nowych obszarów powołano również na terenie Węgier i Litwy. W innych krajach (Austria, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Polska i Szwecja) dokonano jedynie niewielkich uzupełnień i korekt. To rozszerzenie sieci dotyczyło piętnastu państw członkowskich oraz sześciu lądowych regionów biogeograficznych (alpejskiego, atlantyckiego, borealnego, kontynentalnego, śródziemnomorskiego i pannońskiego) z dziewięciu wyznaczonych na obszarze UE oraz wielu biogeograficznych regionów morskich. Jego efektem było zwiększenie dotychczasowego zasięgu obszarów siedliskowych na terenie Unii Europejskiej o ok. 2.6% (do 585 688 km² powierzchni lądowej i 166 732 km² powierzchni morskiej); liczba obszarów siedliskowych osiągnęła wówczas 22 760.

Komisja ogłosiła, że decyzja z 21 listopada 2011 r. stanowi ważny krok w kierunku zakończenia tworzenia sieci Natura 2000 na terenie UE; planowane to było na koniec 2012 r., ale ze względu na opóźnienia w Polsce i kilku jeszcze innych krajach zakończenie przesunie się o co najmniej rok. Gdy to się stanie, wypełnione będzie jedno z kluczowych zobowiązań, które Wspólnota przyjęła na siebie w ramach strategii UE w zakresie ochrony różnorodności biologicznej – zobowiązanie potwierdzone w nowej wersji tej strategii przyjętej w czerwcu 2011 r.

Stan sieci Natura 2000 w Polsce i w Unii Europejskiej w 2011 r. i na początku 2012 r.

W Polsce na początku 2012 r. mieliśmy 823 oficjalnie zatwierdzone obszary siedliskowe – 778 obszarów z regionu biogeograficznego kontynentalnego i 45 z regionu biogeograficznego alpejskiego. Siedem z nich ma także status obszarów ptasich.

Liczba oficjalnie zatwierdzonych obszarów ptasich to 144. Trzy z nich to obszary morskie, a siedem jest także obszarami siedliskowymi.

Z informacji przygotowanej przez Dyrektoriat Środowiska Komisji Europejskiej i upowszechnionej wiosną 2011 r. wynika, że w styczniu 2011 r. procent pokrycia Polski obszarami Natura 2000 był wyższy niż średnio w UE i wynosił 19,9% (w UE ok. 17%); najbardziej pokryte Naturą 2000 kraje to Słowenia i Bułgaria. Udział lasów w polskiej Naturze 2000 jest podobny do udziału w większości krajów Unii Europejskiej.

Włączono do sieci także 22% powierzchni Morza Bałtyckiego podlegającego jurysdykcji polskiej (to plasuje nas na 3. miejscu po Niemczech i Belgii).

Warto zauważyć, że *Barometr Natury 2000* z czerwca 2011 r., przedstawiający stan sieci Natura 2000 w UE w styczniu 2011 r., po raz pierwszy nie zawierał ocen Komisji Europejskiej dotyczących kompletności wyznaczenia sieci w poszczególnych krajach członkowskich. Należy więc wysnuć wnioski, że Komisja uznała, iż sieć Natura 2000 w styczniu 2011 r. była już prawie kompletna, a więc zasadniczy jej kształt nie będzie się już w znaczący sposób zmieniał.

W wyniku ostatniego poszerzenia listy obszarów siedliskowych, dokonanego w listopadzie 2011 r., liczba tych obszarów w Unii Europejskiej wynosi 22 760. Obejmują one 585 688 km² powierzchni lądowej i 166 732 km² powierzchni mórz przyległych do krajów UE.

Ostatnie dostępne dane o liczbie i zasięgu obszarów ptasich w Unii Europejskiej Komisja Europejska opublikowała w styczniu 2012 r. w *Barometrze Natury 2000*; dotyczą one aktualizacji z sierpnia 2011 r. Komisja nie uwzględniła jednak wówczas wszystkich zmian, które nastąpiły od opublikowania poprzedniego Barometru (są one ogłaszane na ogół dwa razy do roku). W odniesieniu do Polski nie uwzględniono zmian dokonanych w lutym 2011 r., gdy mocą rozporządzenia Ministra Środowiska powołano w Polsce kilka nowych obszarów ptasich. Według danych z ostatniego Barometru ani liczba obszarów ptasich w UE, ani ich powierzchnia nie zmieniły się od stycznia 2011 r. i wynosiły: 5347 obszarów, w tym 566 obszarów morskich, 517 340 km² powierzchni lą-

dowej i 110 220 km² powierzchni mórz. Dane dotyczące obszarów ptasich na przełomie lat 2011 i 2012 dostępne będą zapewne dopiero w czerwcu 2012 r., kiedy Komisja ogłosi kolejny Barometr Natury 2000.

Cała sieć Natura 2000 obejmuje teraz prawie 18% obszarów lądowych UE (blisko 753 tys. km²) oraz ponad 215 tys. km² obszarów morskich. Liczba wszystkich obszarów Natura 2000 przekracza 26 tys.

Komisja zapowiada rychłe zakończenie tworzenia sieci Natura 2000, ale warto pamiętać o tym, że dotyczy to jedynie utworzenia ogólnego kształtu sieci. Nie wyklucza to natomiast zmian w jej składzie i zasięgu. W uzasadnionych okolicznościach (przede wszystkim po uzyskaniu nowych danych naukowych o istnieniu lub zaniku określonych walorów przyrodniczych) do sieci będą jeszcze co pewien czas dodawane nowe obszary (lub odwoływane z niej) oraz będą korygowane dane na ich temat, tak jak to się stało w listopadzie 2011 r. w odniesieniu do niektórych obszarów z terenu Polski.

Monitoring zmian zachodzących w Polsce i w UE ukazuje nie tylko zmiany liczby obszarów Natura 2000 od wstąpienia Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r., ale także przebieg procesu zatwierdzania obszarów Natura 2000. Widoczne staje się, że gdy Polska wstępowała do Unii Europejskiej, to zasadnicza część sieci Natura 2000 w „starych” państwach unijnych była już zbudowana, choć oceny Komisji Europejskiej dotyczące kompletności propozycji poszczególnych państw (liczby obszarów, także materiałów dokumentacyjnych na ich temat) były wtedy jeszcze bardzo krytyczne.

Przyszłość sieci Natura 2000 w Polsce i w Unii Europejskiej

Proces tworzenia sieci Natura 2000 w Polsce nie został jeszcze zakończony, ale zasadnicze zręby tej sieci już istnieją (tabela 19). Obszary siedliskowe uzgodnione podczas seminarium biogeograficznego w 2010 r. oraz podczas biogeograficznego seminarium bałtyckiego (w 2009 r.), z których część była konsultowana w 2010 r. i w 2011 r., powinny po weryfikacji zostać przesłane do Komisji Europejskiej. Ponieważ termin przekazania informacji do KE został dla Polski przesunięty, zgłoszenia należy się spodziewać przed 1 października 2012 r.

Decyzje w sprawie zatwierdzania obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty KE podejmuje na ogół dopiero po około roku od zgłoszenia, tak więc nie można spodziewać się kolejnej decyzji KE wcześniej niż na przełomie 2013 i 2014 r. Przekazana do konsultacji w czerwcu ubiegłego roku lista projektowanych obszarów siedliskowych nie spełnia jednak jeszcze wszystkich wymogów KE określonych na seminariach biogeograficznych, konieczne będzie przygotowanie przez GDOŚ kolejnej (lub kilku kolejnych) propozycji i poddanie jej (ich) konsultacjom społecznym.

Należy się spodziewać, że przedstawione w 2010 r. przez OTOP nowe ostoje ptaków zostaną zweryfikowane przez

Tabela 19. Zestawienie zmian liczby oficjalnie zatwierdzonych obszarów Natura 2000 w Polsce i w Unii Europejskiej w latach 2004-2012, zebranych dzięki monitoringowi

Polska	Liczba obszarów ptasich			Liczba obszarów siedliskowych		
maj 2004 r.		72			184	
wrzesień 2007 r.		124			364	
marzec 2009 r.		141			364	
styczeń 2010 r.		141			364	
marzec 2011 r.		144			823	
marzec 2012 r.		144			823	
Unia Europejska	„stare” kraje członkowskie	„nowe” kraje członkowskie	27 krajów łącznie	„stare” kraje członkowskie	„nowe” kraje członkowskie	27 krajów łącznie
październik 2003 r.	3 200	–	3 200	15 557	–	15 557
czerwiec 2005 r.	3 770	442	4 212	17 258	3 329	20 587
czerwiec 2007 r.	4 209	621	4 830	17 597	3 877	21 474
grudzień 2008 r.	4 409	765	5 174	17 643	3 990	21 633
listopad 2009 r.	4 457	785	5 242	17 707	4 712	22 419
styczeń 2011 r.	4 533	814	5 347	17 717	4 877	22 594
styczeń 2012 r. *)	4 533	814	5 347	(?)	(?)	22 760

*) Dane dla obszarów ptasich według stanu na sierpień 2011 r., dla obszarów siedliskowych według stanu w sierpniu 2011 r. zaktualizowano na podstawie decyzji Komisji Europejskiej z listopada 2011 r.; dostępne były jedynie dane łączne dla UE.

ekspertów rządowych w tym lub następnym roku i wszystkie (29) dotychczas niechronione ostoje^[13] (albo przynajmniej większość z nich) zostaną oficjalnie zaakceptowane. W przeciwnym wypadku Polska narazi się na upomnienia ze strony Komisji Europejskiej, która – wiedząc o nowym inwentarzu ostoi ptasich, przygotowanym przez organizację partnerską dużej światowej federacji miłośników ptaków (*BirdLife International*) – będzie się o te obszary na pewno upominać.

Zmiany w zasięgu sieci Natura 2000 będą następować niezależnie od głównego procesu związanego z tworzeniem sieci. Skutkiem różnych inwestycji – tak w Polsce, jak i w innych krajach UE – będzie niekiedy potrzeba rezygnacji z ochrony wyznaczonych już wcześniej obszarów. W ramach kompensacji przyrodniczej proponowane może być m.in. obejmowanie ochroną tych samych gatunków czy typów siedlisk przyrodniczych w innych miejscach poprzez ustanowienie nowych obszarów Natura 2000. Mogą być wówczas wykorzystywane niektóre z wcześniejszych propozycji, do tego czasu niezaakceptowanych oficjalnie i niewłączonych do sieci.

Istotny wpływ na proces przygotowywania informacji o obszarach Natura 2000 przekazywanych do Komisji Europejskiej będzie miała decyzja Komisji Europejskiej z 11 lipca 2011 r. wprowadzająca nowy format standardowego formularza danych (SDF) dla obszarów Natura 2000, jaki ma być stosowany do przekazywania danych o obszarach. Do końca września 2012 r. państwa członkowskie UE mają przetransferować dane o obszarach Natura 2000 do nowego formatu, a do 2015 r.

uzupełnić dane, których dotychczas w SDF-ach nie podawano; nowy SDF wymaga podania więcej informacji. Wszelkie nowo zgłaszane obszary i aktualizacje dotyczące wcześniej zatwierdzonych obszarów powinny być zgłaszane w nowym formacie. Jak widać, w najbliższych latach zmiany w sieci Natura 2000 będą wciąż zachodziły. Konieczne będzie zatem monitorowanie tego procesu oraz sukcesywne aktualizowanie i uzupełnianie danych o obszarach Natura 2000, w tym zamieszczanych na portalu InE „Natura 2000 a turystyka”.

Funkcjonowanie sieci Natura 2000 w Polsce – różne inicjatywy, projekty i problemy

Ważniejsze inicjatywy i projekty podejmowane na rzecz sieci Natura 2000

Najważniejsze dla prawidłowego funkcjonowania sieci Natura 2000 jest przygotowanie odpowiednich planów – podstawy monitoringu stanu gatunków i siedlisk, dla których ochrony ustanowiono poszczególne obszary, działań ochronnych i zarządzania tymi obszarami. W Polsce przewidziano dwa rodzaje takich planów: plany zadań ochronnych (muszą być wykonane dla wszystkich obszarów Natura 2000 w ciągu sześciu lat od ich formalnego powołania) oraz plany ochrony (będą opracowywane dla wybranych obszarów Natura 2000 lub określonych części tych obszarów). Pierwsze doświadczenia w zakresie opracowywania planów zdobywano podczas kilku projektów pilotażowych – opracowywanych od 2006 r. planów ochrony i planów zarządzania

[13] Wśród tych 29 obszarów zaproponowano jeszcze jeden obszar morski – Wschodnie Wody Przygraniczne – obejmujący fragment wschodniej części Zatoki Gdańskiej przylegający do Mierzei Wiślanej.

dla wybranych obszarów Natura 2000 oraz dla wybranych siedlisk i gatunków objętych ochroną na tych obszarach. Wiele z nich przygotowano metodą partycypacyjną, zapewniającą duży udział społeczności lokalnych. Żaden z tych planów nie został jednak oficjalnie zatwierdzony.

Na początku grudnia 2009 r. Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska rozpoczęła projekt „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na obszarze Polski”. Jego celem jest stworzenie dokumentacji dla planów zadań ochronnych 406 obszarów Natura 2000 na terenie całej Polski. Projekt jest w 80% dofinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego poprzez Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko. Zarządzanie projektem na poziomie kraju pozostaje w gestii GDOŚ, a na poziomie regionów prace nad przygotowaniem planów koordynują planiści regionalni zatrudnieni w 16 biurach RDOŚ. Prace nad planami zadań ochronnych trwają w większości RDOŚ. W ramach projektu utworzono platformę informacyjno-komunikacyjną (PIK), jako narzędzie współpracy i komunikacji wszystkich zainteresowanych planami zadań ochronnych oraz siecią Natura 2000. Ma ona ułatwić dostęp do informacji o przygotowywanych planach, pełne zasoby platformy są jednak dostępne tylko dla zalogowanych uczestników prac nad planami.

Zakładano, że dokumentacje dla planów zadań ochronnych 406 obszarów Natura 2000 powstaną do końca 2013 r. Ostatnie informacje GDOŚ wskazują, że tylko 370 planów zostanie wykonane w terminie.

Projekt realizowany we współpracy ze wszystkimi 16 regionalnymi dyrekcjami ochrony środowiska (RDOŚ) oraz z sied-

mioma parkami narodowymi jest przedsięwzięciem trudnym, angażuje bardzo dużo zespołów i wielu specjalistów. Plany są przygotowywane według bardzo uspołecznionej procedury – w większości przypadków organizuje się po kilka (na ogół po trzy, ale w przypadku bardzo dużych obszarów nawet więcej) spotkań informacyjno-konsultacyjnych w formule warsztatowej; poza zespołami opracowującymi plany i przedstawicielami właściwych RDOŚ, udział biorą w nich m.in. przedstawiciele lokalnych władz samorządowych, podmiotów prowadzących działalność na terenie obszaru Natura 2000 i organizacji pozarządowych oraz zainteresowani mieszkańcy.

Plany zadań ochronnych wykonywane są nie tylko w ramach tego projektu – część planów powstaje na podstawie indywidualnych inicjatyw RDOŚ i z ich własnych środków budżetowych. Nie wszystkie jednak regionalne dyrekcje przedstawiają zbiorcze dane na temat swoich prac. Trudno jest zatem ocenić, ile planów przygotowuje się w tym trybie. Prace nad wieloma planami są już zaawansowane, inne plany są dopiero zamawiane lub czekają na rozpoczęcie procedur przetargowych. Do początku marca 2012 r. nie napłynęły z GDOŚ i RDOŚ informacje o zatwierdzaniu kolejnych planów – jedynym wyjątkiem jest jak dotąd plan dla obszaru siedliskowego Murawy w Haćkach w województwie podlaskim^[14]. Wiele informacji o prowadzonych pracach, w tym o organizowanych spotkaniach konsultacyjnych, można znaleźć na stronach internetowych RDOŚ.

Innym wymaganym prawem zadaniem instytucji odpowie-

[14] Zarządzenie Nr 36/10 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Murawy w Haćkach (PLH200015).

działnych za obszary Natura 2000 jest znakowanie w terenie tablicami urzędowymi obszarów Natura 2000. W wielu województwach regionalne dyrekcje ochrony środowiska już to robią – takie tablice można zobaczyć w terenie. Są to czerwone tablice z godłem państwa, nazwą obszaru oraz jego kodem literowo-liczbowym wskazującym na rodzaj obszaru i jego kolejny numer w danym województwie. Stawia się je we współpracy z nadleśnictwami, zarządami dróg, samorządami lokalnymi i innymi instytucjami. W zależności od wielkości obszaru stawia się od kilku do kilkudziesięciu tablic. Na przykład w województwie mazowieckim ustawiono już sześć tablic na obszarze Wydmy Lucynowsko-Mostowieckie (informacja z listopada 2011 r.), a na sześciu kolejnych obszarach Natura 2000 planowane jest zainstalowanie 117 tablic; te obszary to: Dolina Wkry i Mławki (15 tablic), Ostoja Nadliwiecka (49), Aleja Pachnicowa (2), Pakosław (5), Dolina Zwolenki (10), Puszcza Biała (36). Ponieważ w województwie mazowieckim istnieją 74 obszary Natura 2000 (14 obszarów specjalnej ochrony ptaków i 59 obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty – specjalnych obszarów ochrony siedlisk) oraz Kampinoski Park Narodowy, który jest zarówno obszarem ptasim jak i siedliskowym, to koszt tablic będzie znaczny, a ich ustawienie będzie wymagać czasu. Na niektórych obszarach stawiane są również tablice edukacyjno-informacyjne o gatunkach i siedliskach chronionych na obszarach Natura 2000, podobne do tych, które były dotychczas stawiane przy przyrodniczych ścieżkach edukacyjnych. Na przykład w województwie lubelskim ustawienie takich tablic na sześciu obszarach było jednym ze zrealizowanych w 2011 r. zadań związanych z organizacją ruchu turystycz-

nego na obszarach Natura 2000, prowadzonych w ramach projektu „Ochrona muraw kserotermicznych w Polsce – teoria i praktyka”, dofinansowanego ze środków instrumentu finansowego Komisji Europejskiej LIFE+ i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

W celu upowszechniania wiedzy o sieci Natura 2000 w różnych środowiskach Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska realizuje kilka dużych projektów informacyjno-edukacyjnych (informacje o nich są dostępne na stronie http://www.gdos.gov.pl/ProjectCategories/viewNews/2/Projekty_krajowe). Środki na ten cel pochodzą z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, a więc ze środków polityki spójności UE. Obecnie realizuje się następujące projekty:

- **Sieć Natura 2000 drogą do rozwoju** – adresowany do przedstawicieli samorządów gmin i powiatów oraz regionalnych dyrekcji ochrony środowiska; jego celem jest przekazywanie wiedzy, przede wszystkim poprzez: szkolenia na platformie e-learningowej, prezentacje dobrych przykładów i materiałów edukacyjnych, udział przedstawicieli GDOŚ w kongresach regionalnych (w maju 2010 r. i w maju 2011 r. prowadzili oni warsztaty edukacyjne lub panele dyskusyjne). Projekt obejmuje również aktualizację i uzupełnienie strategii komunikacji społecznej na obszarach Natura 2000;
- **Natura i Gospodarka, podstawy dialogu** – adresowany do biznesu (mikro, małych i średnich przedsiębiorców) oraz do instytucji i organizacji otoczenia biznesu; obejmuje m.in. przeprowadzenie badania świadomości przedsiębiorców w zakresie zrównoważonego rozwoju i sieci Natura 2000 oraz poziomu wiedzy i usług świadczonych przez

instytucje otoczenia biznesu, szkolenia i warsztaty, a także tworzenie lokalnych partnerstw naturowych;

- **Złap Równowagę, Odkryj Naturę** – adresowany głównie do studentów, służący podnoszeniu poziomu wiedzy i świadomości ekologicznej, w szczególności na temat sieci Natura 2000. Zaplanowano w nim m.in. szkolenia e-learningowe, 30 obozów letnich dla studentów (wiele z nich odbyło się w lecie 2011 r.) oraz kilka dużych kampanii medialnych.

Dużą pomocą w pracach nad planami ochrony oraz w sprawach związanych z ocenami oddziaływania na środowisko takich przedsięwzięć, które mogą wpływać negatywnie na podmioty ochrony obszarów Natura 2000, stał się **serwis zawierający mapy i granice obszarów Natura 2000** oraz parków narodowych i rezerwatów (niebawem także parków krajobrazowych) udostępniony przez Generalną Dyрекcyję Ochrony Środowiska w czerwcu 2010 r. na **Geoportalu** (<http://geoportal.gov.pl/>) w jego części „Mapy” (korzysta się z niego poprzez tzw. WMS – *Web Map Service*, usługę przeglądania). Geoportal to oficjalny portal internetowy zgodny z dyrektywą INSPIRE^[15], udostępniający użytkownikom dane i usługi geoprzestrzenne. Zaletą tego serwisu jest jego duża dokładność i możliwość konfrontowania granic obszarów Natura 2000 z granicami jednostek administracyjnych i strukturą własnościową gruntów na tle informacji topograficznych. Ważnym przedsięwzięciem zrealizowanym przez GDOŚ, a wiążącym się również z siecią Natura 2000, było uruchomienie w październiku 2011 r. **Geoserwisu** Generalnej Dyrekcyj Ochrony

ny Środowiska (<http://geoserwis.gdos.gov.pl>), umożliwiającego wyszukiwanie, przeglądanie, pobieranie i przekształcanie danych przestrzennych dotyczących obszarów chronionych, w tym parków narodowych i krajobrazowych, rezerwatów przyrody, obszarów Natura 2000 oraz obszarów chronionego krajobrazu. Za to przedsięwzięcie czasopismo *Geodeta* przyznało Generalnej Dyrekcyj Ochrony Środowiska nagrodę „plus” w konkursie „Plusy i Minusy 2011”. W ten sposób doceniono zbudowanie systemu informacji przestrzennej na bazie wolnego i darmowego oprogramowania oraz spełnienie (przy okazji) wymogów dyrektywy INSPIRE.

Projekty wspierające wdrażanie sieci Natura 2000 i zarządzanie nią realizują również organizacje pozarządowe, przyczyniając się znacząco do upowszechniania wiedzy o sieci Natura 2000 i do zwiększania zrozumienia w społeczeństwie potrzeby ochrony jej walorów przyrodniczych. Oto kilka przykładów.

- Przez dwa lata (2010-2011) Towarzystwo na rzecz Ziemi prowadziło dużą kampanię promującą sieć Natura 2000 pod hasłem „Natura się o(d)pląca”. Projekt obejmował głównie działania edukacyjne i informacyjne, a adresowano go do lokalnych władz i społeczności dwunastu wybranych gmin (Bukowina Tatrzańska, Mszana Dolna, Aleksandrów Kujawski, Szczawnica, Kraków, Narewka, Dębowa Kłoda, Płaska, Iłów, Ciężkowice, Ińsko i Łądek-Zdrój). Wspólnie z tymi gminami Towarzystwo podejmowało działania na rzecz wykorzystania potencjału Natury 2000 dla rozwoju lokalnego i promocji walorów turystycznych tych gmin; powstała seria filmów (prezentowanych w Internecie na *You Tube*), materiały edukacyjne (foldery) i mapy interaktywne. Projekt realizowano ze środków Euro-

[15] Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE).

pejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej poprzez Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko.

- Klub Przyrodników zorganizował serię warsztatów pod hasłem „Jak dbać o obszar Natura 2000 i o wody – w procesach planowania i na co dzień”. Warsztaty dla przyrodników zaangażowanych w ochronę przyrody, w tym w opracowywanie planów ochrony, odbyły się w kwietniu i w grudniu 2011 r. w Ciężeniu nad Wartą oraz w lutym 2012 r. w Krakowie. Przedsięwzięcie zrealizowano w ramach projektu współfinansowanego przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
- Od października 2010 r. do końca 2011 r. Fundacja Ekologiczna „Zielona Akcja” (przy współpracy z Fundacją EkoRozwoju) realizowała projekt „Liderzy Natury – ogólnopolska kampania promująca dobre praktyki ochrony obszarów Natura 2000”. Adresatami projektu byli działający na obszarach Natura 2000 liderzy lokalnych grup działania (LGD) realizujących program Leader i innych grup partnerskich oraz przedstawiciele samorządów i organizacji pozarządowych, a głównym sposobem realizacji projektu było organizowanie dla nich intensywnych szkoleń.
- Instytut na rzecz Ekorozwoju, realizując w latach 2010-2012 czwarty już projekt związany z portalem „Natura 2000 a turystyka” – „Szerokie wody Natury 2000”, znacznie powiększył zasoby materiałów edukacyjnych na tym portalu, zaktualizował wcześniej zgromadzone tam materiały, a ponadto zorganizował kolejną serię szkoleń dla sektora turystycznego oraz przeprowadził dwie ogólnopolskie serie socjologicznych badań świadomości ekologicznej w odniesieniu do Natury 2000: młodzie-

ży gimnazjalnej oraz turystów wypoczywających w wybranych regionach cennych przyrodniczo z obszarami Natura 2000. Podobnie jak w czasie realizacji poprzednich projektów, przeprowadzono konkurs dla młodzieży gimnazjalnej pod hasłem „Obszar Natura 2000 skarbem regionu”, który cieszy się dużym zainteresowaniem. Projekt korzystał ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Wdrażanie sieci Natura 2000 i zarządzanie nią poprzez projekty nastawione na czynną ochronę lub rewaloryzację zasobów przyrodniczych obszarów Natura 2000 albo wybranych priorytetowych siedlisk i gatunków wspiera wiele organizacji pozarządowych. W latach 2010-2011 większość ich projektów korzystała ze środków funduszu Life+. Organizacje te to: Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków, Klub Przyrodników, Ptaki Polskie, Polskie Towarzystwo Ochrony Ptaków, Zachodniopomorskie Towarzystwo Przyrodnicze, Centrum Ochrony Mokradeł, Komitet Ochrony Orłów oraz Polskie Biuro Regionalnego Centrum Ekologicznego na Europę Środkową i Wschodnią.

Konsekwencją uznania przez Komisję Europejską na początku 2011 r., że sieć Natura 2000 została na obszarze UE już zasadniczo wyznaczona, było przeniesienie głównego ciężaru w zakresie informacji i działań na zagadnienia dotyczące zarządzania siecią Natura 2000. Widać to wyraźnie w przekazach Komisji kierowanych do państw członkowskich (przekazy zamieszcza się m.in. w czasopiśmie Komisji *Newsletter Natura 2000*), a także w działaniach instytucji zarządzających siecią w krajach członkowskich, w tym w Polsce, oraz w działaniach organizacji pozarządowych.

Wybrane trudności funkcjonowania sieci Natura 2000 w Polsce

Funkcjonowanie sieci Natura 2000 napotyka trudności, które mogą wpływać nie tylko na stan przyrody w jej obrębie, ale również na zasięg i strukturę tej sieci. Wiele trudności powoduje np. przygotowywanie inwestycji infrastrukturalnych, a tych – ze względu na chęć wykorzystania w maksymalnym stopniu środków Unii Europejskiej dostępnych w obecnej perspektywie finansowej – jest w Polsce wiele. Oto przykłady.

- Potrzeba realizacji drogi S8 i obwodnicy Wyszkowa wymusiła kompensację przyrodniczą – ze względu na brak innych możliwości zrekompensowania strat wynikających z realizacji tej inwestycji postanowiono powołać nowy obszar ptasi Bagno Pulwy (o czym wspomniano na s. 85).
- Duży rozgłos zyskała droga ekspresowa S3. 29 października 2009 r. Komisja Europejska skierowała do Polski upomnienie w związku z niedostateczną zdaniem Komisji jakością oceny oddziaływania na środowisko projektowanego odcinka Szczecin-Gorzów drogi ekspresowej S3. To na podstawie tej oceny wydano decyzję zezwalającą na realizację inwestycji. Droga ma przebiegać przez kilka obszarów Natura 2000 i – zdaniem przyrodników oraz Komisji – jej wpływ na podlegające ochronie wartości przyrodnicze tych obszarów nie został w ramach procedury OOS wystarczająco zbadany: nie uwzględniono w dostatecznym stopniu bardzo szkodliwego wpływu inwestycji na wiele priorytetowych siedlisk przyrodniczych (przede wszystkim leśnych) i siedlisk gatunków (głównie ptaków) – wpływu grożącego zniszczeniem siedlisk. Zdecydowanie Komisji wywołało obawy, że zostaną utracone środki unijne przeznaczone

na inwestycję. Podjęto więc działania zaradcze, w tym zaplanowano adekwatne do prognozowanych zniszczeń działania kompensacyjne oraz wydano nowe decyzje w tej sprawie. Decyzją z lutego 2011 r. o środowiskowych uwarunkowaniach w zakresie oddziaływania na obszary Natura 2000 budowy drogi krajowej S3, RDOŚ w Szczecinie nałożyła obowiązek wykonania szerokiej kompensacji przyrodniczej z powodu zagrożenia chronionych siedlisk na obszarach Natura 2000, przez które przebiega droga S3 (obszary siedliskowe Wzgórza Bukowe, Pojezierze Myśliborskie i Torfowisko Chłopiny). Działania kompensacyjne objęły również wykonanie dokumentacji dla nowych obszarów Natura 2000, które mają zrekompensować utratę walorów dotychczas istniejących obszarów oraz poprawę stanu istniejących w ich obrębie siedlisk.

Odbicie tej sprawy, jak również innych wcześniejszych spraw konfliktowych (w tym m.in. dotyczących obwodnicy Augustowa i doliny Rospudy oraz drogi S8) można znaleźć w *Prognozie oddziaływania na środowisko do Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*. W styczniu 2011 r. zakończyły się konsultacje tego programu oraz wykonanej do niego prognozy. W prognozie zaproponowano znacznie szerszy program kompensacji niż dotychczas proponowane, w tym również powoływanie nowych obszarów Natura 2000 w miejsce tych, które mogą ulec znacznej dewastacji. Zaproponowano również rozszerzenie niektórych obszarów ze względu na prawdopodobne częściowe ich zniszczenie, a także opracowano liczne zalecenia dotyczące wzmocnienia siedlisk i monitorowania rzeczywistych zmian zachodzących w wyniku realizacji planowanych inwestycji, w czasie ich budowy i po zakończeniu.

Inny rodzaj problemów w funkcjonowaniu obszarów Natura 2000 obrazuje konflikt, który w kwietniu 2009 r. rozstrzygał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Sąd uchylił decyzję Ministra Środowiska zatwierdzającą plan urządzenia lasu nadleśnictwa Sulęcín (podległe Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Szczecinie). Skargę do WSA skierował Klub Przyrodników, argumentując, że plan został zatwierdzony z naruszeniem art. 6(3) dyrektywy siedliskowej, tj. bez oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 Buczyny Łągowско-Sulecińskie. Zdaniem Klubu, ustalenia planu stwarzały poważne ryzyko pogorszenia struktury wiekowej zasobów buczyn w obszarze Natura 2000 i tym samym prawdopodobnego negatywnego oddziaływania na związane ze starodrzewami elementy różnorodności biologicznej. Złożenie tej skargi przez Klub Przyrodników miało zapewne wpływ na zmianę wcześniejszego poglądu Ministerstwa Środowiska i Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, które jeszcze przed rozstrzygnięciem WSA zdecydowały, że oceny oddziaływania na środowisko dla planów urządzenia lasu powinny być jednak wykonywane.

Kolejny rodzaj problemów to nieuwzględnianie w planach zagospodarowania przestrzennego potrzeby ochrony miejsc przyrodniczo cennych – w wielu przypadkach już włączonych do sieci Natura 2000 – i planowanie na tych terenach intensywnej zabudowy lub innych inwestycji, których realizacja spowoduje zniszczenie miejsc przyrodniczo cennych. To świadczy o słabości służb planistycznych. Przykładem jest uchwalony w końcu 2010 r. plan zagospodarowania gminy Łądek-Zdrój, który zakłada liczne inwestycje, w tym zabudowę mieszkaniową, infrastrukturę turystyczną oraz zbiorniki retencyjne w niemal wszystkich ist-

niejących tam cennych przyrodniczo obszarach. Ze wstępnych wyliczeń przyrodników wynikało, że gmina straci około 30% stanowisk gatunków roślin objętych ochroną oraz liczne płyty siedlisk przyrodniczych, w tym również będących przedmiotem ochrony w obszarze Natura 2000 Góry Złote.

Instytucje odpowiedzialne za obszary Natura 2000 w Polsce

Zasadniczy kształt struktury organizacyjnej zarządzania siecią Natura 2000 w naszym kraju ustalony został w końcu 2008 r. i od tego czasu nie zmienił się.

Instytucjami odpowiedzialnymi za powołanie obszarów Natura 2000 i funkcjonowanie sieci Natura 2000 są w Polsce przede wszystkim minister właściwy ds. środowiska oraz Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (GDOŚ) kierujący Generalną Dyrekcją Ochrony Środowiska (od końca 2008 r. najważniejsza instytucja w sprawie sieci Natura 2000 w naszym kraju). Generalny Dyrektor oraz działający w każdym z 16 województw regionalni dyrektorzy ochrony środowiska kierujący regionalnymi dyrekcjami ochrony środowiska (RDOŚ) to oficjalne organy administracji powołane głównie do działań związanych z tworzeniem i ochroną obszarów Natura 2000 oraz z ocenami oddziaływania na środowisko. Bezpośredni nadzór nad większością obszarów Natura 2000 sprawują regionalni dyrektorzy ochrony środowiska. W odniesieniu do obszarów morskich nadzór sprawują dyrektorzy urzędów morskich, a w odniesieniu do parków narodowych – dyrektorzy tych parków. Zastępcy regionalnych dyrektorów ochrony środowiska pełnią funkcję regionalnych

(wojewódzkich) konserwatorów przyrody i im właśnie podlegają sprawy związane z siecią Natura 2000 w regionach.

Ważną rolę pełni także Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska, która odpowiada za prowadzenie państwowego monitoringu środowiska. W ramach podsystemu monitoringu przyrody realizowane są na zlecenie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska dwa zadania:

- monitoring ptaków, w tym monitoring obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, koordynowany przez OTOP, a wykonywany w terenie przez około 400 obserwatorów ptaków związanych z czterema instytucjami lub organizacjami: Ogólnopolskim Towarzystwem Ochrony Ptaków, Muzeum i Instytutem Zoologii PAN, Komitetem Ochrony Orłów i Stowarzyszeniem Ochrony Sów;
- monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000, prowadzony odrębnie dla trzech regionów biogeograficznych (bałtyckiego, kontynentalnego i alpejskiego), koordynowany przez Instytut Ochrony Przyrody PAN z Krakowa, a realizowany w porozumieniu z Klubem Przyrodników, Pienińskim Parkiem Narodowym, Porozumieniem dla Ochrony Nietoperzy, PTO „Salamandra”, PTPP „pro Natura”, Regionalną Dyrekcją Lasów Państwowych w Krośnie, Tatrzańskim Parkiem Narodowym, Zakładem Badania Ssaków PAN oraz z udziałem kilkuset przyrodników związanych z wieloma ośrodkami naukowymi i organizacjami przyrodniczymi z całego kraju.

Duże znaczenie dla przyszłego stanu chronionych na obszarach Natura 2000 siedlisk przyrodniczych i gatunków ma też działalność instytucji zarządzających takimi zasobami środo-

wiska jak wody (regionalne zarządy gospodarki wodnej, wojewódzkie zarządy melioracji wodnych i urzędzeń wodnych) i lasy (regionalne dyrekcje lasów państwowych). Od tego, jak w planach dotyczących zarządzania zasobami przygotowywanych przez te instytucje (plany gospodarowania wodami w dorzeczach, plany urządzania lasów) zostaną uwzględnione uwarunkowania wynikające z potrzeby ochrony walorów przyrodniczych obszarów Natura 2000 oraz od sposobu ich realizacji zależeć będzie szansa na ochronę tych walorów.

Główne źródła informacji o Naturze 2000

W załączniku 1 przedstawiono najważniejsze publikacje dotyczące Natury 2000 oraz główne polskie i europejskie adresy internetowe, pod którymi można znaleźć najważniejsze informacje o sieci Natura 2000.

W Raporcie nt. zmian w tworzeniu sieci Natura 2000 w Polsce oraz nt. istotnych wydarzeń związanych z funkcjonowaniem sieci w Polsce w okresie od marca 2011 r. do marca 2012 r., dostępnym na portalu „Natura 2000 a turystyka” (w dziale „Publikacje”) wymieniono więcej pozycji literatury odnoszących się bezpośrednio do Natury 2000 oraz publikacji uwzględniających m.in. ten temat lub przydatnych do zrozumienia problemów sieci Natura 2000, a także adresów internetowych, pod którymi dostępne są publikacje w wersjach elektronicznych oraz adresów portali i stron internetowych zawierających informacje o sieci Natura 2000, prowadzonych przez ważniejsze krajowe i zagraniczne instytucje oraz organizacje pozarządowe.

Wykaz głównych źródeł informacji o sieci Natura 2000

Publikacje i wydawnictwa elektroniczne:

- *Biuletyn Komitetu Ochrony Przyrody PAN vol. 1/2010 Natura 2000*: http://www.botany.pl/kop-pan/kop_biul.html
- Bołtromiuk A. (red.), *Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jako nowy element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa*. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2010.
- Bołtromiuk A. (red.), *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000 w świetle badań empirycznych*. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2011.
- Dubel A., Jamontt-Skotis M., Królikowska K., Stefańska J., Banrowska A., *Skuteczne zarządzanie Obszarami Natura 2000*. Stowarzyszenie Centrum Rozwiązań Systemowych GS, Kraków 2010: <http://www.natura2000.crs.org.pl/index.php?s=6>
- Grodzińska-Jurczak M. i Tarabuła-Fiertak M. (red.), *Jak projektować i prowadzić działania informacyjno-konsultacyjne na obszarach Natura 2000?* Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010.
- Jachnik A., Kupczyk P., Górka M., Pchałek M., *Interwencje ekologiczne w obronie ostoi Natura 2000. Praktyczny poradnik*. OTOP, Marki 2010.
- Kamieniecka J., *Świadomość ekologiczna turystów. Interpretacja wyników badania socjologicznego „Turyści a Natura 2000”*. Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2012
- Kamieniecka J., Wójcik B., *Natura 2000 – ABC dla turystyki*. Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2010: <http://natura2000.org.pl/publikacje>
- *Młodzież a Natura 2000*. Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2011: <http://natura2000.org.pl/publikacje>
- *Natura 2000 a aktywność człowieka – 7 poradników międzysektorowych (Natura 2000 i społeczeństwo, Natura 2000 a gospodarka wodna, Natura 2000 i akwakultura, Natura 2000 w leśnictwie, Korzyści dla rolnictwa wynikające z gospodarowania na obszarach Natura 2000, Natura 2000 w ocenach oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, Natura 2000 w planowaniu przestrzennym – rola korytarzy ekologicznych)*. Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2009: http://www.gdos.gov.pl/Articles/view/1911/Natura_2000_a_aktywnosc_czlowieka
- *Natura 2000 – Niezbędnik leśnika*. Klub Przyrodników, Świebodzin 2008: http://www.kp.org.pl/oon2000/obiekty/niezbędnik_leśnika.pdf
- *Natura 2000 – Niezbędnik urzędnika*. Klub Przyrodników, Świebodzin 2008: http://www.kp.org.pl/oon2000/obiekty/niezbędnik_urzednika.pdf
- Mirek Z., Nikel A., Paul W., Wilk Ł. (red.), *Ostoje roślinne w Polsce*. Instytut Botaniki im. W. Szafera PAN, Kraków 2005.
- Pawlaczek P., *Jak się troszczyć o obszar Natura 2000 w procesie sporządzania planu zadań ochronnych. Wskazówki dla przyrodników*. Klub Przyrodników, listopad 2010: http://www.kp.org.pl/pdf/poradniki/jak_sie_troszczyc_o_obszar_n2000-pzo20100626.pdf

- Petit-Uzac V. (adaptacja do warunków polskich P. Pawlaczyk), *Planowanie ochrony obszarów Natura 2000 – przewodnik metodyczny*. Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2004.
- *Poradniki ochrony siedlisk i gatunków Natura 2000 – podręcznik metodyczny*. 9 tomów (*Siedliska morskie i przybrzeżne, nadmorskie i śródlądowe solniska i wydmy; Wody słodkie i torfowiska; Murawy, łąki, ziołorośla, wrzosowiska, zarośla; Ściany, piargi, rumowiska skalne i jaskinie; Lasy i bory; Gatunki zwierząt z wyjątkiem ptaków; Ptaki część 1; Ptaki część 2; Gatunki roślin*). Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2004: <http://natura2000.gdos.gov.pl/natura2000/pl/poradnik.php>
- Sienkiewicz B. (przy współpracy B. Wójcik i J. Kamienieckiej), *Natura 2000 formą ochrony dziedzictwa przyrodniczego Europy – program edukacyjny dla uczniów gimnazjów*. Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2009: <http://natura2000.org.pl/publikacje>
- Stanaszek A., Tędziągolska M., *Świadomość ekologiczna turystów. Raport z badania*. Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2011: http://natura2000.org.pl/wp-content/uploads/2012/02/Raport_Swiadomosc_ekologiczna_turystow_fin.pdf
- *Strażnicy Natury 2000. Zapobieganie szkodom w praktyce*. Fundacja Ekorozwoju, Wrocław 2010.
- Wilk Ł., Jujka M., Krogulec J., Chylarecki P. (red.), *Ostoje ptaków o znaczeniu międzynarodowym w Polsce*. OTOP, Warszawa 2010.
- *Wytyczne w sprawie ustanowienia sieci Natura 2000 w środowisku morskim. Zastosowanie dyrektyw siedliskowej i ptasiej*. Komisja Europejska, maj 2007: <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine>

Ważniejsze portale i strony internetowe związane z tematyką sieci Natura 2000:

Wymienione poniżej strony i portale są prowadzone przez krajowe i zagraniczne instytucje państwowe oraz organizacje pozarządowe. Najważniejsze strony i portale polskie poświęcone Naturze 2000:

- Oficjalna polska strona Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 (GDOŚ): <http://natura2000.gdos.gov.pl/natura2000/Dane> o oficjalnie uznanych obszarach Natura 2000.
- Serwis informacyjny Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska na temat sieci Natura 2000: http://www.gdos.gov.pl/Categories/view/202/Natura_2000
- Geoportal: <http://geoportal.gov.pl/> Oficjalny serwis map obszarów Natura 2000.
- Geoserwis GDOŚ: <http://geoserwis.gdos.gov.pl/mapy/> Dane przestrzenne (mapy) dotyczące obszarów chronionych, w tym obszarów Natura 2000.
- Monitoring gatunków i siedlisk: <http://www.gios.gov.pl/siedliska/> Strona monitoringu gatunków (poza ptakami) i siedlisk przyrodniczych prowadzonego przez IOP PAN na zlecenie GIOŚ w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska ze szczególnym uwzględnieniem obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000.
- Monitoring ptaków: <http://monitoringptakow.gios.gov.pl/app/> Strona monitoringu ptaków prowadzonego przez organizacje i instytucje ornitologiczne na zlecenie GIOŚ w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska ze szczególnym uwzględnieniem obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000.

- Instytut Ochrony Przyrody PAN w Krakowie: http://www.iop.krakow.pl/natura2000/pl_,dokumenty.php Dokumenty dotyczące tworzenia sieci Natura 2000 (IOP prowadzi kluczową część prac koncepcyjnych i weryfikacyjnych nad projektem sieci obszarów Natura 2000 w Polsce).
- Klub Przyrodników: <http://www.kp.org.pl/n2k/index.html> Materiały informacyjne dotyczące sieci Natura 2000 oraz materiały z prac nad Shadow List obszarów Natura 2000 w Polsce (obszarów siedliskowych).
- Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków (OTOP): www.ostojeptakow.pl Strona poświęcona ostojom ptaków i ich miejscu w sieci Natura 2000 (OTOP jest wiodącą organizacją w sprawie wyznaczania w Polsce obszarów ptasich Natura 2000).
- Natura 2000 Viewer: <http://natura2000.eea.europa.eu/#> Oficjalny serwis przestrzenny obszarów Natura 2000 w UE, prowadzony przez Europejską Agencję Środowiska.
- Life Programme: <http://ec.europa.eu/environment/life/index.htm> Strona Komisji Europejskiej poświęcona instrumentowi finansowemu Life oraz projektom realizowanym ze środków tego funduszu, z których wiele dotyczy obszarów Natura 2000 albo gatunków czy siedlisk przyrodniczych chronionych w ramach sieci Natura 2000.

Podstawowe strony i portale zagraniczne poświęcone Naturze 2000:

- Oficjalna strona sieci Natura 2000 na portalu Komisji Europejskiej: <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/> Oficjalna strona sieci Natura 2000 w Unii Europejskiej – podstawy prawne, materiały metodyczne i informacyjne.
- European Topic Centre on Biological Diversity (w ramach sieci EIONET – porozumienia pomiędzy Europejską Agencją Środowiska a krajami członkowskimi): http://bd.eionet.europa.eu/activities/Natura_2000/index_html Strona najważniejszej instytucji eksperckiej (przy Europejskiej Agencji Środowiska – EEA) prowadzącej podstawowe analizy w procesie tworzenia sieci Natura 2000.

Wykaz ważniejszych publikacji i opracowań przygotowanych przez Instytut na rzecz Ekorozwoju od 2006 r.

- *Polityka energetyczna Polski. Deklaracje i rzeczywistość.* Warszawa 2006.
- *Biopaliwa w Polsce. Możliwości i wyzwania.* Warszawa 2007.
- *Funkcjonowanie systemu białych certyfikatów w Polsce jako mechanizmu stymulującego zachowania energooszczędne – zasady i szczegółowa koncepcja działania.* Wspólnie z firmą Procesy Inwestycyjne. Warszawa 2007.
- *Możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Polsce do roku 2020.* Wspólnie z Instytutem Energetyki Odnawialnej. Warszawa 2007.
- *Natura 2000 w edukacji szkolnej. Poradnik dla nauczycieli.* Warszawa 2007
- *Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Krajowego Planu Strategicznego Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.* Wspólnie z firmami Agrotec Polska Sp. z o.o. i Agrotec-Spa. Warszawa 2007.
- *Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej.* Wspólnie z Instytutem Ochrony Środowiska. Warszawa 2007.
- *Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.* Wspólnie z firmami Agrotec Polska Sp. z o.o. i Agrotec-Spa. Warszawa 2007.
- *Barometr zrównoważonego rozwoju.* Warszawa 2008.
- *Fundusze Unii Europejskiej na lata 2007–2013 a ochrona klimatu.* Warszawa 2008.
- *Jak chronić klimat na poziomie lokalnym.* Warszawa 2008.
- *Jaka energetyka w zrównoważonym rozwoju?* Warszawa 2008.
- *Spółczesność obywatelskie wobec konsekwencji zmian klimatu.* Warszawa 2008.
- *Twoje miasto – Twój klimat.* Warszawa 2008.
- *2°C – granica nie do przekroczenia.* Tłumaczenie, Warszawa 2009.
- *Alternatywna Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku. Raport techniczno-metodologiczny.* Warszawa 2009.
- *Alternatywna Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku. Raport dla osób podejmujących decyzje.* Warszawa 2009.
- *Barometr zrównoważonego rozwoju 2008/2009.* Warszawa 2009.
- *Energetyka jądrowa – przebieg debaty w Niemczech.* Warszawa 2009.
- *Energia – konieczność ale i odpowiedzialność. Broszura dla społeczeństwa.* Warszawa 2009.
- *Jak zapewnić rozwój zrównoważony terenów otwartych?* Warszawa 2009.
- *Jak zapewnić rozwój zrównoważony terenów zurbanizowanych? Metropolie.* Warszawa 2009
- *Jaki transport w zrównoważonym rozwoju?* Warszawa 2009
- *Klimat a gospodarowanie wodami.* Warszawa 2009.
- *Klimat a turystyka.* Warszawa 2009.
- *Małe ABC. . . Ochrony klimatu.* Warszawa, trzy wydania: 2007, 2008 i 2009.
- *Polityka klimatyczna Polski – wyzwaniem XXI wieku.* Wspólnie z Polskim Klubem Ekologicznym. Warszawa 2009.
- *Drugie spotkanie na temat energetyki jądrowej (kraje skandynawskie).* Warszawa 2010.
- *Energetyka rozproszona jako odpowiedź na potrzeby rynku (prosumenta) i pakietu energetyczno-klimatycznego.* Warszawa 2010.
- *Kompleksowa ewaluacja programu ekokonwersji w Polsce.* Wspólnie z firmą Ernst & Young. Warszawa 2010.
- *Natura 2000. ABC dla turystyki.* Warszawa 2010
- *Prognozy oddziaływania na środowisko projektu Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.* Wspólnie z firmą WS Atkins. Warszawa 2010.
- *Energetyka rozproszona. Od dominacji energetyki w gospodarce do zrównoważonego rozwoju, od paliw kopalnych do energetyki odnawialnej i efektywności energetycznej.* Wspólnie z Polskim Klubem Ekologicznym Okręg Mazowiecki. Warszawa 2011.
- *Komplet 11 broszur dotyczących: małej biogazowni rolniczej, domu pasywnego, energetyki rozproszonej, energii w gospodarstwie rolnym, energii w obiekcie turystycznym, energooszczędnego domu i mieszkania, inteligentnych systemów zarządzania użytkowaniem energii, samochodu elektrycznego, urządzeń konsumujących energię, zielonej energii i zrównoważonego miasta – zrównoważonej energii.* Wspólnie z Krajową Agencją Poszanowania Energii i Instytutem Energetyki Odnawialnej. Warszawa, 2011.
- *Instrumenty realizacji Alternatywnej polityki energetycznej Polski do roku 2030 (wybrane zagadnienia).* Warszawa, 2012.
- *Świadomość ekologiczna turystów.* Warszawa 2012.



**INSTYTUT
NA RZECZ EKOROZWOJU**

ul. Nabelaka 15 lok 1
00-743 Warszawa
tel.: 22 851 04 02
e-mail: ine@ine-isd.org.pl
www.ine-isd.org.pl;
www.chronmyklimat.pl
www.natura2000.org.pl

