

Andrzej Graczyk*

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ZORIENTOWANA RYNKOWO POLITYKA EKOLOGICZNA W POLITYCE ROZWOJU UNII EUROPEJSKIEJ

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest wskazanie rozwiązań rynkowych możliwych do zastosowania w polityce ekologicznej w Unii Europejskiej. W części pierwszej artykułu przedstawiono pojęcie i znaczenie instrumentów rynkowych w polityce ekologicznej Unii Europejskiej. W drugiej części omówiono możliwe rozwiązania rynkowe w ramach trzech obszarów działań strategii Europa 2020, a w trzeciej części cele i działania inicjatywy przewodniej „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”. W części czwartej zaproponowano rozwiązania rynkowe polityki ekologicznej dla efektywnego wykorzystania z zasobów.

Słowa kluczowe: polityka ekologiczna, rynek, strategia rozwoju

Wprowadzenie

Konieczność zastosowania rozwiązań rynkowych będących źródłem informacji o rzadkości zasobów i walorów środowiska trafnie oddaje stwierdzenie: „Zasoby są często wykorzystywane nieefektywnie, ponieważ brakuje informacji na temat rzeczywistych kosztów zużycia ponoszonych przez społeczeństwo, co z kolei powoduje, że przedsiębiorstwa i osoby prywatne nie mogą odpowiednio dostosować swojego zachowania. Podejmując działania strategiczne mające na

* Adres e-mail: andrzej.graczyk@ue.wroc.pl.

celu poprawę efektywności korzystania z zasobów oraz ogólnej konkurencyjności gospodarczej, należy bardziej się skupić na zapewnieniu właściwych cen i ich przejrzystości dla konsumentów, np. w dziedzinie transportu, energii lub wykorzystania wody, w taki sposób, aby te ceny odzwierciedlały całkowite koszty korzystania z zasobów, które ponosi społeczeństwo (np. pod względem środowiska i zdrowia) oraz aby jednocześnie nie stanowiły one zachęty prowadzącej do niepożądanych zachowań¹.

Działania polityki ekologicznej powinny się wpisywać w szeroko ujętą koncepcję rozwoju gospodarki Unii Europejskiej. Celem artykułu jest wskazanie rozwiązań rynkowych możliwych do zastosowania w polityce ekologicznej w UE.

1. Pojęcie i znaczenie instrumentów rynkowych w polityce ekologicznej Unii Europejskiej

Wspólnota Europejska popiera rozwój instrumentów ekonomicznych ochrony środowiska, czemu dawała wyraz w odnowionej strategii UE na rzecz zrównoważonego rozwoju², w odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia³, a także w traktacie amsterdamskim. W roku 2007 w Unii Europejskiej rozpoczęto debatę na temat zwiększonego wykorzystania instrumentów rynkowych w ochronie środowiska. Ekonomicznym uzasadnieniem stosowania instrumentów rynkowych, podawanym w Zielonej Księdze⁴ z 2007 roku, jest „ich zdolność do korygowania sytuacji, w których zawiodą mechanizmy rynkowe, bez ponoszenia nadmiernych kosztów. Sytuacja taka ma miejsce wówczas, gdy mamy do czynienia z pełnym brakiem mechanizmów rynkowych (np. w przypadku zasobów środowiska naturalnego mających charakter dobra publicznego) lub mechanizmy te w nie-

¹ Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii „Europa 2020”*, Bruksela, dnia 26.1.2011, KOM(2011) 21 wersja ostateczna, s. 9.

² *Odnowiona strategia UE dotycząca trwałego rozwoju*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 26 czerwca 2006 r., 10917/06.

³ Zalecenie Rady 2005/601/WE z 12 lipca 2005 r. w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej państw członkowskich i Wspólnoty (2005–2008).

⁴ Komisja Wspólnot Europejskich, *Zielona Księga. Instrumenty rynkowe na potrzeby polityki w zakresie ochrony środowiska i w dziedzinach pokrewnych*, Bruksela 2007, KOM(2007) 140 wersja ostateczna {SEK(2007) 388}.

wystarczającym stopniu uwzględniają rzeczywiste lub społeczne koszty działalności gospodarczej”⁵.

Pod pojęciem instrumentów rynkowych w cytowanym dokumencie rozumie się w zasadzie wszystkie formy oddziaływań, w których występuje odpłatność za korzystanie z zasobów czy usług środowiska. Chodzi więc o formy interwencji publicznej wykorzystującej sygnały rynkowe w postaci wpływu na ceny (np. podatki lub zachęty fiskalne), poprzez określanie bezwzględnych ilości wprowadzanych do środowiska zanieczyszczeń (lub ilości na jednostkę produkcji), a następnie wydawanie uprawnień do emisji i uruchamianie handlu tymi uprawnieniami⁶.

Nazywanie instrumentów takich jak opłaty czy podatki rynkowymi nie jest przypadkowe. Określenie to jest stosowane konsekwentnie. W Zielonej Księdze stwierdza się, że „najpowszechniej stosowane na szczeblu UE instrumenty rynkowe to podatki, opłaty i systemy zbywalnych zezwoleń. Z ekonomicznego punktu widzenia instrumenty te funkcjonują podobnie, choć pod wieloma istotnymi względami odnotować można różnice”⁷. Trzeba zaznaczyć, że polskie tłumaczenie tego pojęcia nie jest w pełni adekwatne. W oryginalnym dokumencie mowa o *market based instruments*, lepiej więc oddawałyby sens takie określenia, jak „instrumenty zorientowane rynkowo” czy też „instrumenty bazujące na rynku”.

Pojęcie instrumentów rynkowych należy jednak ograniczyć do określonych grup instrumentów⁸. Można do nich zaliczyć przede wszystkim zbywalne pozwolenia na użytkowanie lub zanieczyszczanie środowiska, certyfikaty potwierdzające spełnienie określonych wymagań w zakresie korzystania ze środowiska, zbywalne indywidualne kwoty na wykorzystanie zasobów środowiska lub jego określonych elementów (mediów, zasobów). Tego typu instrumenty można traktować jako instrumenty bazowe (podstawowe, pierwotne). Tworzone są one z inicjatywy władz publicznych i służą stworzeniu rynkowej alokacji dostępu do dóbr i zasobów środowiska. Celowe jest też włączenie do grupy instrumentów rynkowych instrumentów

⁵ *Ibidem*, s. 4

⁶ Por. Komunikat Komisji Europejskiej, *Wzajemne pogodzenie naszych potrzeb i naszej odpowiedzialności – uwzględnienie kwestii ochrony środowiska w polityce gospodarczej*, KOM(2000) 576 z 20.9.2000 r.

⁷ Komisja Wspólnot Europejskich, *Zielona Księga...*, s. 5.

⁸ Obszerne uzasadnienie znajduje się w opracowaniu A. Graczyk, *Instrumenty rynkowe polityki ekologicznej. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013, rozdz. 2.6.

finansowych związanych z obrotem na rynku wtórnym powyższymi instrumentami o charakterze pierwotnym. Lepszym określeniem na tego typu instrumenty byłoby nawet określenie „instrumenty pochodne”, w których instrumentem bazowym jest zbywalne pozwolenie na użytkowanie lub zanieczyszczanie środowiska.

Narzędzia ekonomiczno-rynkowe polityki ekologicznej mają za zadanie osiągnąć jeden lub więcej z trzech głównych celów⁹:

- naprawienie błędów rynku wynikających z nie w pełni lub niewłaściwie zdefiniowanych praw własności,
- ustanowienie ceny za korzystanie z walorów i zasobów środowiska, a także za szkody czynione w środowisku,
- dofinansowanie przechodzenia do zachowań preferowanych przez politykę ekologiczną.

Ponadto wiele narzędzi ekonomiczno-rynkowych generuje przychody dla sektora publicznego. Narzędzia rynkowe są związane głównie z dwoma pierwszymi celami.

W praktyce władze odpowiedzialne za politykę ekologiczną spotykają się z różnymi warunkami i czynnikami, które umożliwiają i ograniczają swobodę wyboru orientacji polityki ekologicznej. Jej rynkowe ukierunkowanie zależy głównie od kilku czynników, takich jak¹⁰:

- stopień realizacji celów, które uznano za pilne,
- presja otoczenia zewnętrznego, w szczególności związana z koncepcjami zgłaszanymi na szczeblu unijnym,
- słabość lub brak rynku zapewniającego efektywną alokację zasobów i praw korzystania ze środowiska,
- konieczność zwiększania efektywności ekonomicznej działań dla ochrony środowiska.

Zastosowanie instrumentów rynkowych dla ochrony środowiska pozwala na wykorzystanie sygnałów rynkowych i korygowanie sytuacji, w których zawodzą mechanizmy rynkowe, bez ponoszenia nadmiernych kosztów¹¹.

⁹ *Ibidem*, s. 114.

¹⁰ *Ibidem*, s. 116.

¹¹ Komisja Wspólnot Europejskich, *Zielona Księga...*, s. 4.

2. Rozwiązania rynkowe polityki ekologicznej dla realizacji działań stawianych przed Unią Europejską w Strategii Europa 2020

Strategia Europa 2020 jest długookresowym programem rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej. Została przedstawiona w opublikowanym 3 marca 2010 roku Komunikacie Komisji Europejskiej „Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”¹².

Strategia Europa 2020 wskazuje na trzy obszary działań w sferze szeroko rozumianej ochrony środowiska, na jakich UE musi się koncentrować. Są to¹³:

- konkurencyjność,
- przeciwdziałanie zmianom klimatu,
- czysta i efektywna energia.

Wyznaczają one także miejsce dla rynkowo zorientowanej polityki ekologicznej.

Ważne jest, by UE stała się na rynkach eksportowych bardziej konkurencyjna od swoich głównych partnerów handlowych. Sięgają oni bowiem po te same surowce, a w niektórych nowoczesnych technologiach dostęp do nich może mieć podstawowe znaczenie (np. nowoczesne akumulatory, ogniwa paliwowe). Polityka ekologiczna powinna stworzyć rynkowe formy dostępu do rzadkich surowców i wspierać, także metodami rynkowymi, odzysk surowców z odpadów i wycofywanego sprzętu. Konkurencja dotyczy również technologii, instalacji i produktów ekologicznych, gdzie rozwijający się rynek umożliwia tworzenie bardzo wielu nowych miejsc pracy i pozwala osiągać dochody przez bardzo wiele lat. Polityka ekologiczna musi inicjować powstawanie nowych rynków i wspierać rozwój technologii.

Przeciwdziałanie zmianom klimatu to dziedzina, w której Unia Europejska zastosowała już własne rozwiązania rynkowe, zarówno na poziomie poszczególnych krajów, jak i na płaszczyźnie wspólnotowej. Działania podjęte w tym obszarze, dzięki handlowi zbywalnymi pozwoleniami emisyjnymi, przyniosły już efekty w postaci zmniejszania kosztów redukcji emisji. Miały także wpływ na rozwój technologii odnawialnych źródeł energii, w których zastosowaniu kraje UE stały się światowym liderem (np. w dziedzinie instalacji elektrowni wiatrowych – potencjalnie takimi dziedzinami mogą też być wychwytywanie dwutlenku węgla i jego sekwestracja).

¹² Komisja Europejska, Komunikat Komisji, *EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.3.2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.

¹³ *Ibidem*, s. 18.

Z kolei rynek zbywalnych uprawnień do absorpcji może być źródłem dochodów w rejonach o dużej powierzchni gleb słabych i nieużytków.

W przypadku przyjęcia, choćby częściowego, rozwiązania opartego na spersonalizowanych przydziałach emisji dwutlenku węgla, rozwiązanie rynkowe może być źródłem względnie trwałego czynnika wzrostu dla krajów i społeczeństw o niskim poziomie rozwoju gospodarczego. W każdym przypadku należy oczekiwać pobudzenia wzrostu gospodarczego, które powinno dotyczyć wszystkich sektorów gospodarki zainteresowanych zmniejszeniem kosztów w drodze ograniczania emisji bądź zmniejszania zużycia energii obciążonej kosztami ograniczania emisji. Pośrednią korzyścią w przypadku powszechnego urynkowania ograniczania emisji gazów cieplarnianych powinno być zwiększenie odporności na zagrożenia związane ze zmianami klimatycznymi i gwałtownymi zjawiskami pogodowymi.

W obszarze działań określanym jako „czysta i efektywna energia” polityka ekologiczna wraz z polityką energetyczną mogą tworzyć rynki zbywalnych certyfikatów pochodzenia energii – ze źródeł odnawialnych, a także wytworzonej w skojarzeniu z produkcją ciepła czy uzyskiwania biogazu lub też potwierdzające osiągnięcie zakładanej efektywności energetycznej. Rozwiązania rynkowe pozwolą zwiększyć efektywne wykorzystanie zasobów odnawialnych i energii, przy minimalizacji kosztów społecznych. Będzie się to też przekładać na poprawę w zakresie dwóch wcześniej omawianych obszarów działań. Nowoczesne i wydajne technologie wzmocnią pozycję konkurencyjną, a zwiększenie udziału energii pozyskiwanej ze źródeł odnawialnych oraz zwiększenie efektywności energetycznej będzie sprzyjać ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych. Wpłynie to także na zmniejszenie zależności od zewnętrznych źródeł zaopatrzenia w surowce energetyczne i wzrost bezpieczeństwa energetycznego.

W strategii sformułowano wiele zobowiązań o charakterze koncepcyjnym i organizacyjnym, jakie stawia się przed Komisją Europejską i krajami członkowskimi UE. Niektóre z nich odnoszą się wprost do zastosowania rozwiązań rynkowych. Na poziomie unijnym Komisja zobowiązuje się poprawić ramy prawne stosowania instrumentów rynkowych (np. handel emisjami, przegląd zasad opodatkowania energii, pomoc państwa, sprzyjanie szerszemu wykorzystaniu ekologicznych zamówień publicznych)¹⁴. Wśród innych działań, w których można zasto-

¹⁴ *Ibidem.*

sować rozwiązania rynkowe polityki ekologicznej, można wskazać przewidziane na poziomie unijnym:

- a) dalsze ograniczanie emisji CO₂ pojazdów drogowych oraz w sektorze lotniczym i morskim, w tym opracowanie europejskiej inicjatywy ekologicznych samochodów mającej na celu promowanie nowych technologii obejmujących samochody z napędem elektrycznym i hybrydowym, łącząc w tym celu działalność badawczą, opracowanie wspólnych standardów i rozwój niezbędnej infrastruktury;
- b) wspieranie odnawialnych źródeł energii na jednolitym rynku europejskim;
- c) przyjęcie i zrealizowanie zmienionego planu działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii i propagowanie podstawowego programu na rzecz efektywnego korzystania z zasobów, co powinno przyczynić się do zmiany wzorców produkcji i konsumpcji.

Na poziomie krajowym państwa członkowskie będą musiały podjąć takie działania, w których można zastosować rozwiązania rynkowe polityki ekologicznej, lub rozwiązania te zastosować zamiast proponowanych zmian.

3. Cele i działania inicjatywy przewodniej „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”

Podstawowymi instrumentami realizacji celów strategii „Europa 2020” są opracowywane przez państwa członkowskie UE Krajowe Programy Reform oraz przygotowane przez Komisję Europejską inicjatywy przewodnie, realizowane na poziomie UE, państw członkowskich, władz regionalnych i lokalnych. Wśród nich znalazła się inicjatywa przewodnia o nazwie „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”, która oznacza wsparcie zmiany w kierunku gospodarki niskoemisyjnej i efektywniej korzystającej z zasobów środowiska oraz dążenie do wyeliminowania zależności wzrostu gospodarczego od degradacji środowiska przyrodniczego¹⁵.

Celem inicjatywy przewodniej „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” jest stworzenie ram strategicznych, wspierających zmiany prowadzące do przej-

¹⁵ Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii „Europa 2020”*, Bruksela, dnia 26.1.2011, KOM(2011) 21 wersja ostateczna.

ścia na niskoemisyjną gospodarkę opartą na efektywnym korzystaniu z zasobów, pozwalających na¹⁶:

- poprawę wyniku ekonomicznego przy jednoczesnym ograniczeniu wykorzystania zasobów,
- określenie i stworzenie nowych możliwości wzrostu gospodarczego i szerszej działalności innowacyjnej oraz zwiększenie konkurencyjności UE,
- zapewnienie bezpieczeństwa dostaw podstawowych zasobów,
- przeciwdziałanie zmianie klimatu i ograniczenie wpływu korzystania z zasobów na środowisko.

Skala i zakres tych zmian wymuszają, by oszczędność zasobów i efektywność energetyczna stały się trwałym, koniecznym elementem wyborów podejmowanych na każdym szczeblu gospodarowania. Nie mogą one być jednocześnie uzależnione od finansowania opartego na zewnętrznym zasilaniu zasobami czy środkami finansowymi. Takie uzależnienie byłoby źródłem nieefektywności, a w przypadku zmniejszenia zasilania mogłoby prowadzić do utraty już osiągniętych korzyści. Należy zatem oprzeć system uzyskiwania energo- i zasoboefektywności na takich zasadach, które są typowe, powszechne i akceptowane w gospodarce. W powyższych skoordynowanych planach powinny się więc znaleźć rozwiązania rynkowe, które może zaoferować polityka ekologiczna.

Działania średniookresowe zidentyfikowane w ramach omawianej inicjatywy przewodniej obejmują¹⁷:

- plan działania w zakresie efektywności energetycznej z horyzontem czasowym do 2020 roku,
- projekty reform wspólnej polityki rolnej, wspólnej polityki rybołówstwa, polityki spójności, infrastruktury energetycznej oraz transeuropejskich sieci transportowych w kontekście kolejnego budżetu UE, mające na celu dopasowanie tych obszarów do wymagań niskoemisyjnej gospodarki efektywnie korzystającej z zasobów,
- nową wspólnotową strategię ochrony różnorodności biologicznej na 2020 rok na rzecz powstrzymania dalszych strat oraz odbudowania różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów,

¹⁶ *Ibidem*, s. 3.

¹⁷ *Ibidem*, s. 7–8.

- środki mające na celu sprostanie wyzwaniom związanym z surowcami i rynkami towarowymi,
- strategię mającą przekształcić UE w „gospodarkę obiegową”, która będzie się opierać na społeczeństwie stosującym recykling, mając na celu ograniczenie wytwarzania odpadów oraz wykorzystywanie odpadów jako surowca,
- wczesne działania mające na celu dostosowanie do zmiany klimatu w taki sposób, aby zminimalizować zagrożenia dla ekosystemu i zdrowia człowieka, wspomagać rozwój gospodarczy oraz wspierać przystosowanie naszej infrastruktury do nieuniknionej zmiany klimatu,
- politykę wodną, której priorytetami są działania na rzecz oszczędzania wody oraz bardziej oszczędnego gospodarowania nią.

4. Rozwiązania rynkowe polityki ekologicznej dla efektywnego wykorzystania z zasobów

Dla każdego z powyższych działań można przedstawić propozycje wykorzystania rozwiązań rynkowych. W ramach planu działania w zakresie efektywności energetycznej można w szerokim zakresie wykorzystywać świadectwa pochodzenia energii. W przypadku tzw. zielonych certyfikatów warto uwzględnić, choćby częściowo, uruchomienie europejskiego rynku świadectw pochodzenia energii odnawialnej.

Wspólna polityka rolna stoi przed dylematem zastąpienia obecnych systemów wsparcia dla rolników inną formą finansowania, która zapewniałaby uzyskiwanie stabilnych dochodów. Źródłem takich dochodów mogłyby być uprawy surowców w ramach wykorzystania odnawialnych źródeł energii – kukurydzy, rzepaku, roślin szybko rosnących, biomasy pozyskiwanej z akwakultur (algi) – czy nawet zalesianie nieużytków i słabych gruntów. Nabywcami produktów nadających się na cele energetyczne byłiby producenci energii, którzy w ten sposób uzyskiwaliby zbywalne świadectwa pochodzenia energii (zielone certyfikaty). Rynek świadectw byłby więc pośrednio źródłem finansowania nowej, energetycznie zorientowanej wspólnej polityki rolnej.

Wspólna polityka w zakresie rybołówstwa mogłaby w szerokim zakresie korzystać z rynku zbywalnych kwot połowowych. System kwot połowowych istnieje już w ramach tej polityki, ale polega na ustaleniu kwot na poszczególne państwa i akweny. Jedynie w niektórych państwach kwoty te dzieli się na mniejsze pozwole-

nia, mające zbywalny charakter. Przy tym wszystkim trudno o dochowanie założonych kwot, bo gdy władze publiczne w danym kraju stoją przed dylematem – zaakceptować przekroczenia w połowach, czy stosować rygorystycznie kary i ograniczenia przydziału kwoty na następny okres – to rzadko wybierają tę drugą możliwość. Utworzenie europejskiego systemu lub choćby takiego, który dopuszczałby handel kwotami połowowymi między rybakami z poszczególnych krajów na większych akwenach, pozwoliłoby nie tylko na uelastycznienie systemu kwot połowowych, ale także prowadziłyby do bardziej rzetelnego podchodzenia do wykorzystywanych limitów połowów.

Wspólnotowa strategia ochrony różnorodności biologicznej na 2020 rok na rzecz powstrzymania dalszych strat oraz odbudowania różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów w świetle ich obciążenia mogłaby w szerokim zakresie sięgnąć do doświadczeń rynkowych w zakresie kompensaty przyrodniczej i wykorzystać doświadczenia systemu *habitat banking*. Można wskazać trzy różne rodzaje obszarów, mogących zapewniać świadczenia wyrównawcze¹⁸:

- obszary, które mają potencjał naprawczy (zapisane i wzięte pod uwagę jako obszar, który nadaje się do programów kompensacyjnych, kiedy zajdzie taka konieczność),
- obszary objęte spójnym planem ochrony środowiska, tzn. już objęte jakimś prawnym programem ochrony,
- obszary, których wartość ekologiczna już została poprawiona (*Ecologically Upgraded Areas*).

W przypadku traconych obszarów chronionych środki wyrównawcze mogą być stosowane jedynie w ostateczności.

Systemy rynkowe wskazane wyżej z natury mają charakter regionalny, ale jeśli chodzi o Europę, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby rozwiązania rynkowe wykorzystywać w polityce ekologicznej sąsiadujących państw na obszarach transgranicznych, wspólnych akwenach, rzekach granicznych i ich dopływach itp. Dla niektórych aspektów bioróżnorodności można by stworzyć rozwiązania o charakterze wspólnotowym. Mogłyby to być udostępniane na zasadzie rynkowej ostoje dzikich zwierząt, banki genów, obszary o unikatowym charakterze. W ten sposób niektóre regiony mogłyby rozszerzać zakres terenów chronionych (np. o otuliny puszczy),

¹⁸ Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP), *Biodiversity Offset Design Handbook-Updated*, BBOP, Washington, D.C. 2012, http://bbop.forest-trends.org/guidelines/Updated_ODH.pdf (dostęp 12.01.2015).

umożliwiając innym udostępnianie na cele budowy infrastruktury terenów o cennych własnościach przyrodniczych. Można też udostępniać tereny na przesiedlanie niektórych zwierząt.

Działania związane z polityką handlową podejmowane na zewnątrz UE mają wspierać przedsięwzięcia przewidywane w obrębie UE, a zwłaszcza badania, działalność innowacyjną, wydobywanie, recykling oraz zastępowanie surowców innymi. Rozwiązania rynkowe zastosowane w tych wspierających obszarach powinny prowadzić do wyższej efektywności i obniżania kosztów zastosowania surowców i energii. Rynek powinien być weryfikatorem zasadności przyjętych technologii. Działania te będą wpływać na zmniejszenie popytu na surowce i energię na rynkach zewnętrznych. Jednocześnie sprawdzone w warunkach rynkowych w UE i efektywne technologie mogą być udostępniane innym krajom i przyczyniać się do relatywnego zmniejszenia surowców i energii. Dzięki temu surowce powinny być dostępne dłużej, potrzebny na znalezienie odpowiednich substytutów lub przeprofilowanie struktury produkcji i konsumpcji na kierunki niewymagające surowców nieodnawialnych.

Stworzenie „gospodarki obiegowej”, która będzie się opierać na społeczeństwie ograniczającym wytwarzanie odpadów, stosującym recykling oraz wykorzystującym odpady jako surowiec, wymaga odpowiednich motywacji. Wykorzystywanie rynku zbywalnych uprawnień do składowania odpadów oraz rynków na surowce i elementy odzyskiwane po etapie zużycia będą skłaniać do lepszego gospodarowania odpadami. Jednocześnie polityka ekologiczna powinna wspierać tworzenie rynków produktów przyjaznych dla środowiska i działać przeciwko rynkom generującym duże ilości odpadów, które trudno przetworzyć i wykorzystać. Niezbędne będą też działania na rzecz upowszechnienia zintegrowanej polityki produktowej i przebudowy wzorców konsumpcji.

Działania mające na celu dostosowanie do zmiany klimatu mogą być również wspomagane przez inicjatywy ze strony polityki ekologicznej. Mogą one dotyczyć wspierania rynku energooszczędnego budownictwa i budownictwa pasywnego, ograniczania metodami rynkowymi zajmowania terenów przydatnych na retencjonowanie wody, zachęcania w ten sposób do tworzenia terenów podmokłych i zalewowych. Metody rynkowe mogą też przyczynić się do zachowania bioróżnorodności na terenach, gdzie warunki umożliwiają utrzymanie przyrody w stanie odpowiadającym temu sprzed zmian klimatycznych.

Współpraca polityki ekologicznej z polityką wodną, której priorytety to działania na rzecz oszczędzania wody oraz bardziej oszczędne gospodarowania nią, tak by była ona dostępna w odpowiedniej ilości. W ramach współpracy można także w dużym stopniu wykorzystywać narzędzia rynkowe. Mogą to być rynki zbywalnych uprawnień do zrzutów ścieków, wspomniane wyżej rynkowe narzędzia wspomagające magazynowanie wody czy też rynek usług środowiskowych służących retencjonowaniu wody, np. tworzenie obszarów lasów wodochronnych. Na zasadach rynkowych można też zapewniać finansowanie przedsięwzięć, tj.: magazynowanie wody deszczowej, wielokrotne wykorzystywanie wody, tworzenie obiegów zamkniętych.

Podsumowanie

Dokumenty określające koncepcje rozwoju mają dość ogólny i uniwersalny charakter. Problemy ochrony środowiska zajmują w nich ważne miejsce. Działania w ramach polityki ekologicznej należy łączyć z działaniami z zakresu innych polityk, a samą politykę ekologiczną ukierunkowywać w ten sposób, by wspierała funkcjonowanie gospodarki rynkowej.

Rozwiązywanie problemów ograniczonego zasobów środowiskowych i zagrożeń dla jakości środowiska musi mieć wymiar ekonomiczny i rynkowy. Wiele rozpatrywanych problemów rozwojowych wymaga ekonomizacji sfery korzystania ze środowiska. Znajduje to też wyraz w stwierdzeniach o konieczności internalizacji kosztów zewnętrznych, urealniania cen lub urealniania kosztów korzystania ze środowiska. Rozwiązania rynkowe umożliwiają minimalizację społecznych kosztów osiągnięcia celów polityki ekologicznej, a tym samym pozwalają na zrealizowanie szerszego zakresu przedsięwzięć służących ochronie środowiska.

W praktyce polityki ekologicznej metodami i instrumentami rynkowymi, chociaż jeszcze w ograniczonym zakresie, są rozwiązywane problemy ochrony klimatu, zmniejszania zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego, ochrony wód, ochrony bioróżnorodności, bardziej efektywnego wykorzystania zasobów środowiska. Można więc oceniać, że w koncepcji rozwoju Europy na najbliższe dziesięciolecia jest miejsce na szerokie wykorzystanie rynku przez politykę ekologiczną.

Literatura

- Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP), *Biodiversity Offset Design Handbook-Updated*, BBOP, Washington, D.C. 2012, http://bbop.forest-trends.org/guidelines/Updated_ODH.pdf (dostęp 12.01.2015).
- Graczyk. A., *Instrumenty rynkowe polityki ekologicznej. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013.
- Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii „Europa 2020”*, Bruksela, dnia 26.1.2011, KOM(2011) 21 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska, Komunikat Komisji, *EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.3.2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.
- Komisja Wspólnot Europejskich, *Zielona Księga. Instrumenty rynkowe na potrzeby polityki w zakresie ochrony środowiska i w dziedzinach pokrewnych*, Bruksela 2007, KOM(2007) 140 wersja ostateczna, {SEK(2007) 388}.
- Komunikat Komisji Europejskiej, *Wzajemne pogodzenie naszych potrzeb i naszej odpowiedzialności – uwzględnienie kwestii ochrony środowiska w polityce gospodarczej*, KOM(2000) 576 z 20.9.2000 r.
- Odnowiona Strategia UE dotycząca trwałego rozwoju*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 26 czerwca 2006 r., 10917/06.
- Zalecenie Rady 2005/601/WE z 12 lipca 2005 r. w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej państw członkowskich i Wspólnoty (2005–2008) L 205/28 z 6.8.2005.

MARKET ORIENTED ECOLOGICAL POLICY IN THE DEVELOPMENT POLICY OF THE UE

Abstract

The aim of this article is to identify possible market solutions for use in the environmental policy of the European Union. In the first part of the paper there were presented the concept and importance of market-based instruments in the environmental policy of the European Union. The second section discusses possible solutions to the market in the three areas of action of the Europe 2020 Strategy and in the third part of the goals and activities of the flagship initiative „Efficient Europe resources”. The fourth part proposes a market-based solutions of environmental policy for the effective use of resources.

Translated by Alicja Graczyk

Keywords: environmental policy, market, development strategy

JEL codes: Q56, Q58