

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Strategia tematyczna w sprawie zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych”**

COM(2005) 670 końcowy — [SEC(2005) 1683 + SEC(2005) 1684]

(2006/C 309/14)

Dnia 21 grudnia 2005 r., działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Komisja Europejska postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 maja 2006 r. Sprawozdawcą był Lutz RIBBE.

Na 428. sesji plenarnej w dniach 5-6 lipca 2006 r. (posiedzenie z dnia 5 lipca 2006 r.) Europejski Komitet Społeczno-Ekonomiczny, stosunkiem głosów 157 do 2 — 6 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

1.1 EKES generalnie wyraża zadowolenie, że Komisja przedłożyła komunikat o strategii tematycznej w sprawie zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych i popiera opisany w nim cel poprawy skuteczności i wydajności korzystania z zasobów naturalnych, tzn. większego rozdzielenia wzrostu gospodarczego od zużycia zasobów przy jednoczesnym zmniejszeniu skutków tego zużycia dla środowiska naturalnego.

1.2 EKES ponownie powołuje się na swoje stanowisko, przekazane Komisji już przed dwoma laty, zgodnie z którym odpowiednia strategia Komisji musi obejmować także zagadnienie surowców nieodnawialnych. Dokument przedłożony przez Komisję nie spełnia tego warunku i w tym EKES dopatruje się jego zasadniczego braku.

1.3 Zdaniem EKES-u, strategia powinna również zawierać jednoznaczne stwierdzenia dotyczące zasobów nieodnawialnych, wykraczające poza planowany horyzont czasowy (25 lat). Z tego powodu EKES uważa za wskazane uzupełnienie strategii i przedłużenie okresu jej obowiązywania do 50–100 lat, przy czym trzeba wówczas naturalnie wyznaczyć okresy pośrednie.

1.4 Z drugiej strony oczywiste jest, że w przypadku określonych zasobów (np. ryb) absolutnie nie wolno tracić więcej czasu — trzeba natychmiast podjąć konkretne działania.

1.5 Dla powodzenia strategii niezbędne jest, aby na wstępie zdefiniować jasne i precyzyjne cele, które będzie można osiągnąć za pomocą konkretnych i również jasno określonych instrumentów (na tym właśnie polega strategia). Jednakże w dokumencie Komisji nie można doszukać się ani jasnych celów, ani konkretnych instrumentów, co wynika z pewnością z faktu, że nie da się opracować jednej tylko uniwersalnej strategii dla wszystkich rodzajów zasobów naturalnych. Trzeba raczej sporządzić kilka strategii sektorowych, nad czym Komisja częściowo także pracuje.

1.6 W związku z tym EKES postrzega komunikat Komisji nie tyle jako rzeczywistą strategię, ile raczej jako bardzo pożądaną i właściwy zbiór zasad, których jednak nie da się urzeczywistnić za pomocą proponowanych baz danych i zespołów ekspertów.

## 2. Główne elementy i kontekst opinii

2.1 Dnia 1 października 2003 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat do Rady i Parlamentu Europejskiego zatytułowany *O strategię tematyczną na rzecz zrównoważonej eksploatacji zasobów naturalnych* (<sup>1</sup>). Wyjaśniono w nim zasady odpowiedniej strategii i zainicjowano pierwszy proces konsultacji z zainteresowanymi kręgami gospodarczymi.

2.2 W swojej opinii z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych (<sup>2</sup>) EKES generalnie z zadowoleniem przyjął projekt Komisji dotyczący opracowania odpowiedniej strategii.

2.3 Dnia 21 grudnia 2005 r. Komisja przedłożyła wspomnianą strategię tematyczną w sprawie zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych Radzie, Parlamentowi Europejskiemu, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu oraz Komitetowi Regionów. Odpowiedni dokument Komisji (<sup>3</sup>) stanowi przedmiot niniejszej opinii.

2.4 Oczywiście EKES również tym razem wyraża zadowolenie z przedłożenia strategii, którą postrzega w powiązaniu ze strategią zrównoważonego rozwoju. Zdaniem EKES-u opracowanie europejskiej strategii ochrony różnych odnawialnych i nieodnawialnych zasobów naturalnych jest konieczne, by skutecznie sprostać pojawiającym się wyzwaniom. Komunikat wyraźnie idzie we właściwym kierunku, niemniej w ocenie EKES-u opisane środki i działania nie są wystarczające.

## 3. Uwagi do treści komunikatu Komisji

3.1 Oba komunikaty Komisji nie różnią się między sobą, jeśli chodzi o podjętą w nich analizę problemów, co jest zrozumiałe. Stwierdzono, że:

- funkcjonowanie naszej gospodarki zależy od występowania, a tym samym dostępności zasobów naturalnych — zarówno odnawialnych, jak i nieodnawialnych,
- zasoby naturalne mają zasadnicze znaczenie dla jakości naszego życia,

(<sup>1</sup>) COM(2003) 572 wersja ostateczna z 1.10.2003

(<sup>2</sup>) DzU C 117 z 30.4.2004

(<sup>3</sup>) COM(2005) 670 końcowy z 21.12.2005

- nie można utrzymywać wzorców wykorzystywania zasobów w ich obecnej formie, nawet jeśli „Europie udało się znacząco poprawić wydajność materiałową”,
- trzeba bezwzględnie doprowadzić do jeszcze większego rozdzielania wzrostu gospodarczego i wykorzystywania lub zużycia zasobów naturalnych,
- nieefektywne wykorzystywanie zasobów naturalnych i nadmierna eksploatacja zasobów odnawialnych hamują wzrost gospodarczy w perspektywie długofalowej.

3.2 W przedłożonym dokumencie o wiele silniej podkreślono, że chodzi nie tylko o rozdzielanie wzrostu gospodarczego i zużycia zasobów naturalnych, ale też dodatkowo o zmniejszenie skutków tego zużycia (zmniejszonego lub przewidzianego do zmniejszenia) dla środowiska naturalnego. Jest to więc pewnego rodzaju podwójna strategia, którą już przed kilku laty, przed przyjęciem strategii zrównoważonego rozwoju, Komisja opisała jako koncepcję „czynnika 10”.

3.3 Przykładowo: dzięki większej sprawności nowoczesne elektrownie węglowe wytwarzają jedną kilowatogodzinę energii niższym nakładem surowców. Aby jednak jeszcze bardziej zmniejszyć obciążenie środowiska, dąży się np. do tego, by każda zużyta tona węgla mniej oddziaływała na klimat, np. poprzez budowę tzw. elektrowni „neutralnych klimatycznie”, w których następuje związanie produkowanego CO<sub>2</sub> i składowanie go pod ziemią.

3.4 W przedstawionej strategii stwierdzono, że taki wzrost efektywności eksploatacji powinien stać się regułą w odniesieniu do wszystkich zasobów naturalnych, co EKES przyjmuje z dużym zadowoleniem.

#### Krytyczne uwagi EKES-u

3.5 EKES w pełni popiera takie stanowisko Komisji, musi jednak zgłosić kilka zdecydowanie krytycznych uwag do przedłożonej strategii.

3.6 W swoim komunikacie Komisja stwierdza, że należy wprowadzić rozróżnienie między zasobami odnawialnymi i nieodnawialnymi oraz że poważniejszym problemem są raczej zasoby odnawialne (np. ryby, woda słodka).

3.7 Komisja podkreśla, że kwestia wykorzystywania zasobów naturalnych stanowiła już (i nadal stanowi) zasadniczy przedmiot europejskich dyskusji na temat środowiska naturalnego w ciągu ostatnich trzydziestu lat oraz że *poważną obawę w latach siedemdziesiątych, w obliczu pierwszych kryzysów naftowych, stanowił niedostatek zasobów naturalnych oraz ograniczenia wzrostu. Jednakże niedostatek nie okazał się tak problematyczny pod względem środowiskowym, jak wówczas przewidywano. Na świecie nie wyczerpały się zasoby paliw kopalnych, a rynek uregulował problem niedostatku za pomocą mechanizmu cenowego.*

3.8 W rzeczywistości problem ekologiczny nie polega w pierwszej kolejności na tym, czy surowiec nieodnawialny występuje w znikomych ilościach, jest jeszcze dostępny, czy w ogóle go już nie ma. Problem ekologiczny wynika — i dokładnie tak samo uważa Komisja — ze skutków wykorzystywania lub nadmiernej eksploatacji zasobów (np. dla naszego klimatu). Z ekologicznego punktu widzenia zużycie energii słonecznej zmagazynowanej w postaci ropy naftowej, węgla

lub gazu nie powinno być traktowane jako problem. EKES zwraca jednak uwagę na to, że bliskie wyczerpanie zasobów nieodnawialnych okaże się dramatycznym ciosem dla naszej gospodarki, a przez to i problemem społecznym o poważnych następstwach dla poziomu życia ludzi. Nie chodzi tu tylko o zagadnienie ekologicznych konsekwencji wykorzystania zasobów, ale także o potencjalny dostęp obecnych i przyszłych pokoleń do tych zasobów. Stąd też w ramach debaty na temat zrównoważonego wykorzystywania zasobów zasadniczym wyzwaniem w następnych dziesięcioleciach stanie się zagwarantowanie dostępności zasobów także przyszłym pokoleniom. Tym samym rosnący niedobór zasobów nie jest, zdaniem EKES-u, kwestią wyłącznie ekologiczną, ale stanowi problem stabilności ekologicznej, społecznej i ekonomicznej.

3.9 Wskazanie Komisji na rynek, reagujący wzrostem cen na coraz bardziej ograniczoną podaż, jest jak najbardziej właściwe. Nie można oczywiście uzasadniać dramatycznego wzrostu cen ropy w ostatnich miesiącach, który ciężko dotknął także gospodarkę europejską, wyłącznie przewidywanym w dłuższej perspektywie ograniczeniem dostępności pewnych zasobów nieodnawialnych. Wiąże się to również z silną pozycją rynkową dostawców, którzy po części stosują praktyki monopolistyczne, oraz z brakiem politycznej stabilizacji w krajach, w których zasoby te występują w największych ilościach.

3.10 EKES chciałby odnieść się do swoich uwag, sformułowanych już przed dwoma laty w opinii do projektu: przedstawiając w tym momencie strategię na zaledwie 25 najbliższych lat, w której wyczerpanie się niektórych nieodnawialnych zasobów naturalnych o kluczowym znaczeniu (np. paliw kopalnych) nie jest w ogóle albo jest nie dość brane pod uwagę, Komisja wysłała społeczeństwu fałszywy sygnał. Zdaniem EKES-u dostępność zasobów nieodnawialnych stanowi decydujące kryterium przejścia odpowiedzialności wobec stawianych kryteriów stabilności.

3.11 W tym kontekście EKES przypomina, że liczne sektory gospodarki uzależnione są generalnie nie tylko od dostępności kopalnych źródeł energii, ale też od ich „tanich” dostaw. W taki sposób zbudowane gospodarki narodowe staną w przyszłości w obliczu największych problemów dostosowawczych. I w tej mierze EKES bez zastrzeżeń podpisuje się pod stwierdzeniem Komisji, iż *nieracjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych [...] stanowi hamulec wzrostu.*

3.12 Rosnące ceny surowców można początkowo w jakiejś mierze zrekomensować zwiększaniem efektywności. Jednak w wielu sektorach, np. w branży transportowej i energetycznej, braki surowców i/lub ich ekstremalnie wysokie ceny mogą pociągnąć za sobą konieczność przeprowadzenia ogromnych zmian strukturalnych. Ponieważ może się to wiązać z niezwykle wysokimi nakładami inwestycyjnymi, niezbędne zmiany powinny nastąpić możliwie najwcześniej, aby nie nastąpiła niewłaściwa alokacja zasobów.

3.13 Przykładem właściwego strategicznego myślenia długofalowego jest zapowiedź rządu szwedzkiego o odejściu zarówno od energii jądrowej, jak i od ropy naftowej. Oczywiście, tego rodzaju drogę można wyobrazić sobie tylko w perspektywie długookresowej, ale trzeba na nią wkroczyć odpowiednio wcześniej, aby później uniknąć kryzysów gospodarczych i społecznych.

3.14 Dlatego zdaniem EKES-u strategia UE powinna aktywnie podejmować pewne zagadnienia, a tak się niestety nie dzieje. EKES stawia sobie pytanie, czy nie wynika to stąd, iż przewidziany przez Komisję Europejską 25-letni okres realizacji strategii jest jednak (o wiele) za krótki. EKES nie może zaakceptować stanowiska Komisji, że w tym czasie prawdopodobnie nie należy liczyć się ze znaczącym ograniczeniem nieodnawialnych zasobów naturalnych, wobec czego problem ten jak gdyby znika z pola widzenia. Potrzebne jest jasne stanowisko Komisji w sprawie zasobów nieodnawialnych, wychodzące poza obecny horyzont czasowy strategii. Konieczne byłoby już teraz przedłużenie okresu jej obowiązywania np. do 50 a nawet 100 lat, co w kontekście zużycia zasobów stanowi okres stosunkowo krótki. Oczywiście, w tak długim horyzoncie czasowym trzeba wyznaczyć okresy pośrednie. EKES przypomina, że tego rodzaju postępowanie Komisja zapowiedziała w komunikacie w roku 2005<sup>(4)</sup>.

3.15 Jako nadrzędny cel strategii Komisja wymienia w swoim dokumencie *zredukowanie negatywnego oddziaływania na środowisko spowodowanego wykorzystywaniem zasobów w sytuacji wzrostu gospodarczego*. Chyba nie znajdzie się w Europie nikt, kto by zanegował cel tak ogólny, a jednocześnie tak niekonkretny.

3.16 Komisja świadomie rezygnuje z ustalenia *na tym początkowym etapie strategii [...] celów ilościowych*. Takie podejście EKES uważa za z gruntu fałszywe. Po pierwsze, nie jesteśmy na etapie początkowym — problemy znane są od lat, a nawet od dziesięcioleci. Po drugie, EKES już niejednokrotnie podkreślał przy innych okazjach, że naprawdę skuteczną strategią bezwzględnie wymaga określenia jasnych celów. Strategia to przecież plan osiągnięcia założonych celów. Gdy tych celów brakuje, są sformułowane całkowicie niewiążące lub traktowane w sposób ogólnikowy, decydenci polityczni również tracą orientację, w jakim miejscu i jakie instrumenty należy zastosować.

3.17 Dlatego zdaniem EKES-u przedłożona *strategia tematyczna w sprawie zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych* w rzeczywistości nie jest strategią, ale raczej — co należy stanowczo podkreślić — jak najbardziej słusznym zbiorem zasad, dla których dopiero trzeba opracować odrębne strategie dotyczące określonych zasobów naturalnych.

3.18 EKES zgadza się z opinią, że w jednej strategii trudno jest kompleksowo i wyczerpująco przeanalizować wszystkie zasoby naturalne. Zagadnienie to jest zbyt złożone. Dlatego też niezbędne jest włączenie tego zbioru podstawowych zasad do poszczególnych strategii i do ogólnej polityki. Z tego właśnie powodu Komisja, niemal równoległe z niniejszą strategią, przedłożyła *strategię tematyczną w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu*<sup>(5)</sup> (są to pośrednio również

zasoby naturalne) oraz zapowiedziała strategię tematyczną w sprawie ochrony gleby. Skuteczne decyzje strategiczne muszą być odpowiednio powiązane z właściwymi politykami sektorowymi.

3.19 Dzięki temu wszyscy zainteresowani będą lepiej zorientowani, gdzie i jaka strategia ma być realizowana. Dzięki konkretnym przykładom powstaną powiązania z innymi strategiami i obszarami polityki na szczeblu unijnym i krajowym, przez co wyraźnie określi się kompetencje, a to w większym stopniu zagwarantuje wdrożenie strategicznych kierunków działania.

### 3.20 Cztery inicjatywy prowadzące do realizacji celów

Komisja wymienia w komunikacie cztery nowe inicjatywy, będące podstawą dla strategii na najbliższe 25 lat:

- „budowanie podstaw wiedzy”, co obejmuje utworzenie „centrum danych dla decydentów”,
- „mierzenie postępu”, przez co rozumie się opracowanie zróżnicowanych wskaźników do roku 2008,
- „wymiar wewnętrzny”, w przypadku którego Komisja proponuje, aby z jednej strony poszczególne państwa członkowskie przygotowały krajowe działania i programy zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych, z drugiej zaś strony zaplanowano powołanie *forum wysokiego szczebla [...] wyższych rangą urzędników*, które w państwach członkowskich będzie *odpowiedzialne za opracowanie polityki dotyczącej zasobów naturalnych*; forum to powinno składać się z przedstawicieli Komisji i w *stosownych przypadkach* (cokolwiek by przez to rozumieć) organizacji konsumentów, organizacji pozarządowych zajmujących się środowiskiem, przemysłem, środowisk akademickich itd.,
- „wymiar globalny”, który przewiduje „powołanie panelu międzynarodowego”.

3.21 EKES nie poddaje w wątpliwość sensu ani przydatności odpowiednich baz danych czy nowych paneli. Im więcej wiemy i im więcej osób, zwłaszcza odpowiedzialnych politycznie, zajmuje się tymi kwestiami, tym lepiej.

3.22 Jednakże EKES musi zadać Komisji pytanie, czy naprawdę wierzy, iż opracowała strategię faktycznie kształtującą politykę. Opisane działania w żaden sposób nie rozwiążą bowiem przedstawionych problemów.

3.23 Tego rodzaju stwierdzenia wywołują raczej wrażenie, iż najpierw należałoby poszerzyć naszą wiedzę, aby w efekcie stworzyć podstawę działań politycznych. EKES widzi w tym nie tyle strategię konsekwentnego działania, ile raczej strategię odwleknięcia politycznych decyzji. Komisja powinna uczynić wszystko, aby takiemu wrażeniu zapobiec.

<sup>(4)</sup> COM(2005) 37 końcowy; por. odpowiednie zalecenia w opinii EKES-u w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Przegląd strategii zrównoważonego rozwoju — platforma działania” (CESE 361/2006)

<sup>(5)</sup> COM(2005) 666 końcowy

3.24 Na przykład od lat wiadomo, że naturalne zasoby ryb eksploatuje się bez jakiegokolwiek umiaru. Na tę groźną sytuację Komisja rok w rok reaguje całkowicie uzasadnionym żądaniem przyznawania mniejszych kwot połowowych, aby np. odwrócić tendencję przełowienia łowisk dorsza<sup>(6)</sup>, ale bezskutecznie. Problemu tego nie rozwiąże ani nowa baza danych, ani nowe panele.

3.25 Dlatego też EKES oczekuje, że w przypadku pewnych zasobów naturalnych przejdzie się wreszcie od słów do czynów, np. jeśli chodzi o ochronę zasobów ryb.

3.26 Powyższym stwierdzeniem EKES pragnie jeszcze raz jasno podkreślić, że w żadnym wypadku nie uważa proponowanych przez Komisję w ramach strategii tak zwanych „instrumentów” za wystarczające.

3.27 Już w opinii do przygotowanego dokumentu Komisji, jak i w różnych innych opiniach, np. w kwestiach zrównoważonego rozwoju czy też polityki energetycznej i transportowej, EKES wzywał Komisję do:

— wymienienia, z jednej strony, jasnych, tzn. wymiernych celów, jakie polityka ma osiągnąć,

— wyraźnego określenia, z drugiej strony, instrumentów, zwłaszcza tych o skutkach podatkowych, które mają umożliwić realizację tych celów; przykładowo, EKES nieraz zwracał się do Komisji z pytaniem, jak chce osiągnąć wielokrotnie wymienianą internalizację kosztów zewnętrznych.

3.28 Również na ten temat Komisja nie powiedziała dotychczas ani słowa. Zrezygnowano zarówno z konkretnych celów, np. z koncepcji „czynnika 10”<sup>(7)</sup>, jak i opisu i objaśnienia instrumentów.

3.29 Dlatego też EKES uważa za niezbędne, aby mówiąc o „strategii”, Komisja wyraźnie określiła, jakie instrumenty polityczne zamierza zastosować i jakie podjąć działania, by osiągnąć jasno zdefiniowane cele.

3.30 EKES odwołuje się przy tym do swojej opinii przyjętej w maju 2006 r. w sprawie przeglądu strategii zrównoważonego rozwoju — platformy działania, w której także porusza ten problem<sup>(8)</sup>.

Bruksela, 5 lipca 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

<sup>(6)</sup> Nie spowodowało to jednak usunięcia tego zagrożonego gatunku z menu stołówek instytucji europejskich.

<sup>(7)</sup> Por. COM(1999) 543 z 24.11.1999, s. 16 pkt 4.4: Efektywne wykorzystywanie i zagospodarowanie zasobów oraz opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji „Środowisko naturalne Europy: kierunki na przyszłość — łączna ocena programu Wspólnoty Europejskiej dla polityki ochrony środowiska naturalnego i działań w kontekście zrównoważonego i przyjaznego dla środowiska rozwoju — dla zrównoważonego rozwoju przyjaznego dla środowiska”, DzU C 204 z 18.7.2000, s. 59-67.

<sup>(8)</sup> COM(2005) 658 końcowy, NAT/304 — Projekt opinii w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Przegląd strategii zrównoważonego rozwoju — platforma działania” (CESE 361/2006)