

DR WOJCIECH SZYMALSKI
WE WSPÓŁPRACY Z PROF. ZBIGNIEWEM BOCHNIARZEM
Z INSTYTUTU NA RZECZ EKOROZWOJU
PRZY UWZGLĘDNIENIU WNIOSKÓW
Z KOREFERATU INSTYTUTU SPRAW PUBLICZNYCH

SPRAWIEDLIWE PRZEJŚCIE DO GOSPODARKI NISKOEMISYJNEJ, GOSPODARKI O OBIEGU ZAMKNIĘTYM I WSPÓŁKONSUMPCJI

MATERIAŁ WPROWADZAJĄCY DO DYSKUSJI



INSTYTUT
NA RZECZ
EKOROZWOJU



HEINRICH BÖLL STIFTUNG
WARSZAWA

INSTYTUT SPRAW
PUBLICZNYCH

DR WOJCIECH SZYMAŁSKI
WE WSPÓŁPRACY Z PROF. ZBIGNIEWEM BOCHNIARZEM
Z INSTYTUTU NA RZECZ EKOROZWOJU
PRZY UWZGLĘDNIENIU WNIOSKÓW
Z KOREFERATU INSTYTUTU SPRAW PUBLICZNYCH

SPRAWIEDLIWE PRZEJŚCIE DO GOSPODARKI NISKOEMISYJNEJ, GOSPODARKI O OBIEGU ZAMKNIĘTYM I WSPÓŁKONSUMPCJI

MATERIAŁ
WPROWADZAJĄCY
DO DYSKUSJI

Warszawa, listopad 2017

Niniejszy materiał jest częścią projektu „Agenda 2030” prowadzonego przez Instytut na rzecz Ekorozwoju i Instytut Spraw Publicznych we współpracy z Fundacją im. Heinricha Bölla w Warszawie. Celem projektu jest upowszechnienie w Polsce celów zrównoważonego rozwoju tzw. Agenda 2030 w kontekście tych, które UE uznała za najważniejsze.



Jesteśmy zdecydowani chronić naszą planetę przed degradacją, między innymi poprzez zrównoważoną konsumpcję i produkcję, zrównoważone gospodarowanie jej zasobami naturalnymi oraz podejmowanie pilnych działań w zakresie zmian klimatu, tak aby mogła ona służyć potrzebom obecnych i przyszłych pokoleń.

Z rezolucji przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ
w dniu 25 września 2015 r.

Jeśli myślimy o zrównoważonym rozwoju w XXI wieku, to w świetle wiedzy o problemach, jakie powoduje działalność człowieka na Ziemi, potrzebujemy gospodarki niskoemisyjnej, gospodarki o obiegu zamkniętym i współkonsumpcji. Obecny model gospodarki liniowej i rabunkowego wykorzystania zasobów nie może zostać utrzymany. Jakie są więc możliwości sprawiedliwego przejścia do gospodarki niskoemisyjnej i zamkniętego cyklu? By się nad tym zastanowić, konieczne jest zdefiniowanie modeli gospodarek, do których dążymy.

Co to jest gospodarka niskoemisyjna?

Gospodarka niskoemisyjna to zapewnienie korzyści środowiskowych ekonomicznych i społecznych, wynikających z działań zmniejszających emisje zanieczyszczeń. zarówno tych tradycyjnych, jak pyły, jak i gazów cieplarnianych, które są główną przyczyną globalnego ocieplenia. W warunkach polskich gospodarka niskoemisyjna często jest mylona wyłącznie z ograniczaniem niskiej emisji, czyli zanieczyszczeń powietrza, takich jak pył, związki węgla, azotu czy siarki, powstających i rozprzestrzeniających się w atmosferze ze źródeł położonych blisko ziemi: kominów domów jednorodzinnych czy rur wydechowych samochodów. Ograniczanie wyłącznie tego typu zanieczyszczeń może, ale nie musi prowadzić do realizacji postulatów gospodarki niskoemisyjnej. Głównym symbolem gospodarki niskoemisyjnej jest zwiększanie produkcji energii z odnawialnych źródeł, choć w zakres działań wchodzi także efektywność energetyczna czy wychwytywanie gazów cieplarnianych przez rośliny.

Gospodarka niskoemisyjna przenika cele zrównoważonego rozwoju ONZ i wiąże się co najmniej z dwoma z nich: Dostępna i czysta energia (cel 7) oraz Działania na rzecz klimatu (cel 13). Zgodnie z celem 7 usługi energetyczne, bazujące na czystej, niezawodnej i nowoczesnej energii mają być dostępne dla każdego a efektywność energetyczna gospodarek ma ulec poprawie. Cel 13 wskazuje zadania w zakresie włączenia ochrony klimatu i adaptacji do jego zmian do polityk na wszystkich szczeblach zarządzania oraz edukacji. Akcenty związane z gospodarką niskoemisyjną można znaleźć także w celu 11 (zrównoważone miasta) i 12 (odpowiedzialna produkcja i konsumpcja).

Co to jest gospodarka zamkniętego cyklu?

Gospodarka zamkniętego cyklu pozwala zachować możliwie jak najdłużej wartość dodaną produktów i wyeliminować odpady. Pozostają one jako zasoby w obrębie gospodarki, przy czym zasoby i odpady to nie tylko materiały o konsystencji stałej, ale także wodnej czy gazowej (w tym np. gazy cieplarniane). Nagromadzone w toku rozwoju gospodarczego odpady stają się coraz większym problemem, ponieważ generują ogromne ilości zanieczyszczeń przedostających się przede wszystkim do gleb i wód, których stan odpowiada m.in. za jakość żywności i powietrza. Jako że nieprzetworzone odpady produkują także gazy cieplarniane, wdrażanie gospodarki zamkniętego cyklu jest również działaniem na rzecz gospodarki niskoemisyjnej, a więc można je uznać za element gospodarki niskoemisyjnej. Głównym symbolem gospodarki zamkniętego cyklu jest recykling, choć gospodarka ta dąży do niemal całkowitej redukcji ilości odpadów, traktując wszystkie jako potencjalny surowiec¹.

Gospodarka zamkniętego cyklu zaakcentowana jest głównie w celu 12 ONZ, podkreślającym potrzebę wdrażania odpowiedzialnej produkcji o konsumpcji. Agenda w tym obszarze nakreśla zadania w zakresie obniżenia ilości zużywanych zasobów na jednostkę PKB, zmniejszenie ilości powstających odpadów, głównie żywności, ale także zanieczyszczeń powietrza oraz wody i gleby, przygotowania polityk dążących do tego typu gospodarowania, edukacji, a także obniżenia finansowania państwowego dostępnego dla działalności wykorzystującej paliwa kopalne. W gospodarce o obiegu zamkniętym istnieje wyraźne rozróżnienie pomiędzy konsumpcją a użytkowaniem zasobów. Wynika z tego zasadnicza zmiana polegająca na tym, że wytwórca czy sprzedawca zachowuje prawo własności do swojego produktu tam, gdzie jest to możliwe. Klient wykorzystuje produkt uzyskując w ten sposób usługę, a następnie zwraca ten produkt lub przekazuje go dalej. Takie sposoby gospodarowania

1 Kassenberg A, Szymalski W., Czas wyzwań – czas odpowiedzi, czyli droga ku gospodarce o obiegu zamkniętym, Raport z okazji 350-lecia firmy Saint-Gobain, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa, 2015.

4 [Sprawiedliwe przejście do gospodarki niskoemisyjnej...](#)

nazywamy umiarkowaną współkonsumpcją². Współkonsumpcja jest często traktowana jako narzędzie do wdrażania gospodarki zamkniętego cyklu. Ponieważ sama współkonsumpcja może nie wystarczyć do wyeliminowania odpadów, dodaje się przymiotnik „umiarkowana”, aby podkreślić dążenie do racjonalizacji konsumpcji.

Współkonsumpcja jako taka nie pojawia się bezpośrednio w celach zrównoważonego rozwoju ONZ.

Co to jest sprawiedliwość?

Coraz powszechniej powstają mapy drogowe, strategie czy też plany przejścia do omawianych modeli gospodarek i własności, dlatego powstaje potrzeba rozważenia, w jaki sposób zmiany te mogą zachodzić w sposób sprawiedliwy. Aby rozwiązać to pytanie, potrzebne jest jednak zdefiniowanie pojęcia „sprawiedliwości”. Prof. Piotr Sztompka definiuje ogólną zasadę sprawiedliwości jako „równość kryteriów nierówności”. Za tą skomplikowaną definicją kryje się opis relacji pomiędzy tym, co dajemy a tym, co otrzymujemy, przy czym owo „coś” nie musi być koniecznie materialne³.

Sprawiedliwość to jeden z wymiarów moralności, który leży u źródeł podziałów społecznych. Może dotyczyć wymiany materialnej dóbr, ale także wymiany opinii, sądów, winy i kary. Brak sprawiedliwości może służyć za podstawę działania ruchów społecznych, a także ruchów politycznych⁴.

Przykład dylematu w zakresie sprawiedliwości związany z działaniem ruchów społecznych przytacza badacz polityczny Jonathan Haidt: „Po lewej stronie sceny politycznej istotne znaczenie równości i sprawiedliwości społecznej opiera się częściowo na fundamencie Sprawiedliwość – grupy silne i zamożne oskarża się o to, że bogacą się przez wyzyskiwanie ludzi zajmujących miejsce na dole hierarchii, lecz nie wpłacają do wspólnej kasy należnej części obciążenia podatkowego. To jedno z najważniejszych haseł ruchu Okupuj Wall Street (Occupy Wall Street)[...]. Po prawej stronie sceny politycznej amerykańska Tea Party (Partia Herbaciana) również przywiązuje wielką wagę do sprawiedliwości. Jej członkowie uważają demokratów za „socjalistów”, którzy odbierają pieniądze ciężko pracującym Amerykanom, aby rozdawać je próżniakom (między innymi ludziami, którzy otrzymują świadczenia socjalne i zasiłki dla bezrobotnych) i nielegalnym imigrantom (w postaci bezpłatnej opieki zdrowotnej i edukacji) [...]”⁵.

² Jw.

³ Sztompka P., *Paradoks sprawiedliwości społecznej: równość zasad nierówności*, Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny, rok LXXIV, Zeszyt 4, 2012.

⁴ Jw.

⁵ Haidt J., *Prawy umysł, Dlaczego dobrych ludzi dzieli religia i polityka*, 2014

Sprawiedliwość w pewnym zakresie definiowana jest także przez zapisy Celów Zrównoważonego Rozwoju. Analizując poszczególne cele Agendy 2030 można powiedzieć, że wspiera ona inkluzywność w opozycji do elitarności i wiąże współodpowiedzialność ze współkorzystaniem. Wyraża się to w następujących postulatach/kryteriach:

- dostęp dla wszystkich do zasobów (woda, energia)
- dostęp dla wszystkich do usług (ochrona zdrowia, edukacja)
- uczestnictwo w gospodarce (włączenie gospodarcze)
- uczestnictwo w decydowaniu (włączenie społeczne)
- prawo niedyskryminujące nikogo (równość wobec prawa)

Te postulaty wspierają między innymi cel 1, którym jest eliminacja ubóstwa. Można w uproszczeniu powiedzieć, że Agenda 2030 jest zbieżna z filozofią Europejskiego Modelu Społecznego, którego głównym celem jest spójność społeczna, a istotnym instrumentem wyrównywanie szans.

Jakie dylematy przynosi pojęcie sprawiedliwości w kontekście transformacji do gospodarki niskoemisyjnej czy zamkniętego cyklu?

Kwestie środowiskowe prowokują dodatkowe dylematy związane ze sprawiedliwością. Samo pojęcie zrównoważonego rozwoju w swojej definicji przywołuje nowe kryterium sprawiedliwości, tzw.: sprawiedliwość międzypokoleniową⁶.

Nowe dylematy można objaśnić, mając za podstawę doświadczenia procesu międzynarodowych negocjacji klimatycznych. Wielu obserwatorów polityki klimatycznej wyraża opinię, że podział obciążeń politycznych w jej obrębie powinien odzwierciedlać skalę zniszczeń, jakich dokonały gospodarki różnych krajów w ziemskim klimacie. Niestety są różne wskaźniki, według których można tę odpowiedzialność określać.

⁶ Brundtland H.G., *Nasza Wspólna Przyszłość*, 1987.

⁷ Por. Duncan C., *Which nations are most responsible for climate change?*, strona internetowa The Guardian FAQ, dostęp listopad 2017 oraz Ge M., Friedrich J., Damassa T., *6 Graphs Explain the World's Top 10 Emitters*, strona internetowa World Resources Institute, dostęp listopad 2017.

⁶ [Sprawiedliwe przejście do gospodarki niskoemisyjnej...](#)

Można określić odpowiedzialność na podstawie aktualnego podziału emisji pomiędzy kraje świata. Wtedy największą odpowiedzialnością powinny być obarczone następujące kraje:

- ▶ Chiny (28%), USA (16%), Unia Europejska (jako blok krajów), Indie (6,2%), Rosja (4,5%), Japonia (3,6%), Niemcy (2,2%), Korea (1,7%), Iran (1,7%), Kanada (1,7%), Arabia Saudyjska (1,5%).

Można określić odpowiedzialność na podstawie historycznie wyemitowanych gazów cieplarnianych od momentu rozpoczęcia rewolucji przemysłowej (1850 rok). Akceptujący tę międzypokoleniową sprawiedliwość widzą odpowiedzialność podzieloną według następującej kolejności:

- ▶ USA (29%), Chiny (9%), Rosja (8%), Niemcy (6,9%), Wielka Brytania (5,8%), Japonia (3,8%), Francja (2,7%), Indie (2,4%), Kanada (2,2%), Ukraina (2,2%).

Ale ponieważ nie w każdym kraju jest tyle samo mieszkańców, można określić odpowiedzialność na podstawie emisji na głowę jednego mieszkańca. Wtedy kolejność wygląda tak:

- ▶ Luksemburg (1429 t), Wielka Brytania (1127 t), USA (1126 t), Belgia (1026 t), Czechy (1006 t), Niemcy (987 t), Estonia (877 t), Kanada (780 t), Kazachstan (682 t), Rosja (666 t).

Jednak są także komentatorzy zwracający uwagę, że ważniejsza jest konsumpcja związana w emisjami gazów cieplarnianych, a więc może zachodzić import lub eksport emisji powstałych w danym kraju, do innego kraju wraz z importem i eksportem towarów. W takim przypadku lista krajów najbardziej winnych globalnemu ociepleniu jest jeszcze inna:

- ▶ Belgia (21,0 ton na mieszkańca), USA (20,2 t/mieszk.), Irlandia (16,2 t/mieszk.), Finlandia (15,1 t/mieszk.), Australia (13,8 t/mieszk.), Wielka Brytania (11,5 t/mieszk.), Chiny (4,3 t/mieszk.), Brazylia (2,1 t/mieszk.), Indie (1,3 t/mieszk.), Nigeria (0,5 t/mieszk.), Malawi (0,2 t/mieszk.).

Inną linią podziału związaną ze sprawiedliwością jest podział kosztów generowanych przez skutki globalnego ocieplenia. Jeszcze inną linią podziału jest podział kosztów związanych z realizacją celów w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

Niestety czasu nie możemy cofnąć, ani też pociągnąć do odpowiedzialności tych, których już nie ma. Nie ma także takich globalnych instytucji, które egzekwowałyby realizację historycznie sprawiedliwych rozwiązań. Dlatego na arenie międzynarodowej nie można było w tym zakre-

sie znaleźć jednego kryterium sprawiedliwości. Wobec tego postanowiono w Porozumieniu Paryskim (2015) ustalić odpowiedzialność według jeszcze innego kryterium. Każde Państwo miało określić samo swoje możliwości redukcji emisji do roku 2030 i zadeklarować je jako tzw.: dobrowolną kontrybucję (NDICS). Być może rozwiązało to narastający konflikt w polityce międzynarodowej, natomiast prawdopodobnie przeniosło rozważania dotyczące odpowiedzialności na bardziej lokalny poziom.

Jakie przykładowo rozwiązania mogą być sprawiedliwe?

W poszczególnych krajach lub regionach, jak Unia Europejska, toczą się dyskusje o podobnym charakterze, jak w skali światowej, z tym, że głównymi aktorami tych dyskusji nie są inne kraje, lecz sektory - gospodarki (rolnictwo, przemysł, transport) lub np. sektor przemysłowy i komunalny. Rozważane są różne warianty podziału obciążeń związanych z redukcją emisji według lokalnie określonej sprawiedliwości. W efekcie powstają różne narzędzia sprzyjające gospodarce niskoemisyjnej. Różnice pomiędzy tymi narzędziami często sprowadzają się do sposobu podziału odpowiedzialności, a także korzyści z prowadzonej polityki.

Taryfy gwarantowane

Jednym z najbardziej rozpowszechnionych narzędzi gospodarki niskoemisyjnej w Europie jest mechanizm feed-in-tariffs, tzw. taryfy gwarantowanej. Taryfa gwarantowana to wysokość dopłaty do ceny energii uzyskanej na rynku przez właściciela instalacji OZE w określonej technologii. Taryfa jest ustalana dla określonej technologii OZE wskazanej w ustawie o energii odnawialnej. Wysokość taryfy dla instalacji, która została uruchomiona, będzie taka sama przez 15-20 następnych lat. Natomiast identyczna instalacja, zamontowana kilka miesięcy lub kilka lat później prawdopodobnie otrzyma niższą dopłatę do ceny sprzedanej energii. Wartość dopłaty jest bowiem obniżana w zależności od ceny instalacji w danej technologii OZE na rynku i ilości już zainstalowanej mocy w danym rodzaju technologii. Ponieważ ceny instalacji OZE na rynku spadają, wysokość dopłat także spada. Jednak nie zmienia się rentowność montażu nowych instalacji, ponieważ suma ceny energii i dopłaty do energii odnawialnej jest tak kalkulowana, aby inwestor otrzymywał po 15-20 latach określoną stopę zwrotu. W Niemczech jest to gwarantowany 4-7-proc. zwrot z inwestycji w OZE. Rząd niemiecki traktuje wsparcie dla OZE jako inwestycję przynoszącą korzyść nie mniejszą niż krajowe czy komunalne obligacje emitowane w celu sfinansowania inwestycji publicznych⁸. W innych krajach poziom zwrotu z inwestycji może być inny.

⁸ Fundacja im. Heinricha Bölla, *Cała prawda o Energiewende. Niemiecka transformacja energetyczna w faktach i liczbach*, Warszawa, 2016.

⁸ [Sprawiedliwe przejście do gospodarki niskoemisyjnej...](#)

Mechanizm ten wydaje się bardzo sprawiedliwie rozdzielać korzyści oraz obciążenia pomiędzy inwestujących, nie dyskryminując żadnej technologii czy też potencjalnego inwestora (dużego czy małego). Okazało się także, że korzyści osiąmane z tego mechanizmu, głównie dzięki zapewnieniu gwarancji zwrotu z inwestycji oraz niska bariera wejścia do systemu, umożliwiają włączenie do działalności gospodarczej znacznej ilości osób dotychczas wykluczonych z mechanizmów inwestowania gospodarczego poprzez np. spółdzielnie energetyczne. Skutkiem ubocznym było co prawda zwiększenie cen energii elektrycznej, ale rozłożone pomiędzy dużą liczbę odbiorców nie było do pewnego momentu aż tak bardzo odczuwalne. Nie jest także kontestowany wyłom w systemie związany ze zwolnieniem dużych przedsiębiorstw energochłonnych z ponoszenia opłat składających się na dopłaty do instalowanych instalacji OZE.

Net-metering

Inną formą organizacji systemu inwestowania w odnawialne źródła energii może być net-metering. To mechanizm, który zapewnia okresowe bilansowanie wyprodukowanej i zużytej energii przez posiadaczy instalacji OZE i rozliczanie nadwyżki lub niedoboru energii na koniec okresu rozliczeniowego, przy czym nadwyżka lub niedobór mogą być rozliczane po różnej cenie. Cena rozliczeniowa może preferować produkcję energii z OZE, pełne bilansowanie energii, a nawet realizować cele opodatkowania energii. Na taki parapodatkowy system rozliczeń zdecydowała się obecnie Polska, która rozlicza nadwyżkę produkcji energii z OZE po cenie niższej, niż niedobór energii pobranej z sieci – jest to tzw.: „opust”⁹. W efekcie przedsiębiorstwo dystrybucyjne osiąga z tytułu net-meteringu pewne zyski. Mechanizm ten także ma bardzo niską barierę wejścia, ale mechanizm finansowania obniża poziom zainteresowania inwestowaniem w OZE i powoduje, że inwestują tylko ci, którzy są w stanie zapłacić rynkową cenę za instalację. Z drugiej jednak strony przedsiębiorstwo dystrybucyjne uzyskuje dodatkowe środki, które mogą być przeznaczone na lepsze zarządzanie siecią. Sieć energetyczna w przypadku zwiększania wolumenu produkcji energii z OZE dostarczonej do sieci wymaga lepszej obsługi, co zostało dowiedzione poprzez liczne eksperymenty z wirtualnymi elektrowniami, sieciami zamkniętymi czy niemieckie doświadczenia z Energiewende¹⁰.

9 Instytut Energetyki Odnawialnej, *Opinia Instytutu Energetyki Odnawialnej o uchwalonej ustawie o odnawialnych źródłach energii - Inwestycje w mikroinstalacje OZE opłacalne tylko dla przedsiębiorców*, Warszawa, czerwiec 2016.

10 Fundacja im. Heinricha Bölla, *Greening the Heartlands of Coal in Europe - Insights from a Czech-German-Polish Dialogue on Energy Issues*, Praga, luty 2014.

Aukcje i certyfikacja zielonej energii

Odmienne działają mechanizmy aukcji na produkcję odnawialnej energii czy też certyfikacji zielonej energii. Aukcje polegają na przydziale dostępu do dodatkowych środków rekompensujących większe koszty produkcji ekologicznej energii tym, którzy w specjalnym postępowaniu ofertowym zaoferują najmniejszą dopłatę do jednostki wyprodukowanej energii. Certyfikacja energii polega na przydziale zgłoszonym producentom specjalnych papierów wartościowych za każdą jednostkę produkowanej ekologicznej energii, których wartość kształtowana jest poprzez administracyjne wymuszenie osiągnięcia pewnych poziomów sprzedaży energii do konsumentów końcowych oraz ilość energii oznakowanej certyfikatami. Dla niewielkich inwestorów tego typu mechanizmy są bezpośrednio niedostępne. Aby z nich korzystać muszą oni wytworzyć dodatkowe struktury grupujące rozproszone źródła energii w większe jednostki gospodarcze, czyli spółdzielnie lub przedsiębiorstwa. Bariery wejścia są stosunkowo wysokie, np. potrzebna jest koncesja na produkcję i sprzedaż energii, która wymaga spełnienia szeregu warunków a tym samym wydatkowania dodatkowych w stosunku do źródła energii środków. W aukcjach uczestniczą więc prawie wyłącznie przedsiębiorstwa i także one realizują większość zobowiązań związanych z certyfikacją energii. Aukcje są rodzajem wsparcia o wyższych barierach, niż certyfikacja, ponieważ nie dają gwarancji otrzymania dopłaty, nawet do już produkowanej energii.

Car-sharing

Odmienne kształtowana odpowiedzialność oraz korzyści mogą być także na gruncie narzędzi gospodarki zamkniętego cyklu. Przykładem może być car-sharing. Pierwsze mechanizmy car-sharing polegały na zarządzaniu flotą wewnątrz struktur wspólnotowych, pierwotnie przedsiębiorstw (de facto firmowa flota samochodów służbowych jest pierwowzorem car-sharing), a następnie np. spółdzielni lub wspólnot mieszkaniowych. Znane są przykłady z Kanady, Norwegii, Danii lub Niemiec tzw.: spółdzielni car-share. Motywowane skąpym dostępem do miejsc parkingowych oraz wysokimi kosztami utrzymania pojazdów posiadanych na własność spółdzielnie car-share umożliwiały mieszkańcom osiedli korzystanie z samochodów, przy zachowaniu jedynie częściowej własności (współdzieleniu) własności najczęściej kilku dostępnych pojazdów. Czasem spółdzielnie takie powstawały z inicjatyw developerów lub samorządu lokalnego. Tak tworzone spółdzielnie pozwalały niejednokrotnie mieszkańcom osiedli zrezygnować z posiadania własnego pojazdu. Niezależnie funkcjonowały, najczęściej w miejscach, gdzie popyt na wynajęte pojazdy występował, np. na lotniskach, firmy oferujące usługi wynajęcia samochodu. Wynajem taki najczęściej był długotrwały, tzn. nie krótszy niż jeden dzień. Obecnie systemy car-sharing funkcjonują w opar-

ciu o niezależnych operatorów dysponujących najczęściej dużymi flotami pojazdów i zaczynają już oferować także wynajem okazjonalny, na godziny lub nawet minuty.

W powyższym opisie warto zwrócić uwagę, że istnieje znacząca różnica pomiędzy współwłasnością pojazdów oferowaną w spółdzielni car-share, a car-sharing oferowanym przez operatorów. To różnica w podziale odpowiedzialności oraz korzyści, a więc związana z pojęciem sprawiedliwości. W spółdzielni właściciele samochodów nie podlegają grze rynkowej w zakresie wynajmu pojazdu, być może konkurują między sobą o czas, w jakim chcą korzystać z pojazdów. Tym samym ich koszty są raczej stałe, niezależnie od tego ile jeżdżą. Odpowiedzialność także jest rozłożona po równo pomiędzy właścicielami i użytkownikami (są to te same osoby). W car-sharing oferowanym przez operatorów większość odpowiedzialności, w tym szczególnie odpowiedzialność za utylizację pojazdu, ale także i większość korzyści bierze na siebie właściciel floty pojazdów, natomiast użytkownicy mają dużo mniejsze obciążenia w tym zakresie. Czasem rolę pośrednika, czy też dodatkowego regulatora rynku car-sharing pełni dodatkowo samorząd.

Ekowioski

Car-sharing nie jest jedynym rozwiązaniem z zakresu gospodarki zamkniętego cyklu opartym na współdzieleniu własności. W Europie możemy znaleźć liczne przykłady społeczności, które odrzuciły „standardowe” podejście do konsumpcji i na co dzień kierują się odpowiedzialnością za klimat i przyszłe pokolenia wybierając w dużej mierze „dzielenie się” dobrami. Bez trudu odnajdziemy przykłady takich społeczności np. w Skandynawii, Niemczech czy Wielkiej Brytanii. W Szkocji funkcjonuje Findhorn Ecovillage. To ok. 100 energooszczędnych budynków, do których powstania wykorzystano przyjazne środowisku materiały. Energia dostarczana jest z czterech turbin wiatrowych, licznych kolektorów słonecznych oraz kotła na biomasę. Ponadto na terenie „Findhorn” działa m.in. biologiczna oczyszczalnia ścieków, kompleksowy system recyklingu oraz wspólnotowa wypożyczalnia samochodów, (m.in. w tym pojazdów elektrycznych) oraz znaczne przestrzenie do tzw.: co-working. Ważnym elementem projektu jest także ekologiczna żywność, która produkowana jest lokalnie, wspólnie przez mieszkańców ekowioski¹¹. Badania przeprowadzone w 2006 roku wykazały, że mieszkańcy mają najniższy ślad ekologiczny spośród dotychczas zbadanych wspólnot w świecie uprzemysłowionym. Oszacowana wartość zarazem to blisko połowa śladu węglowego statystycznego mieszkańca Wielkiej Brytanii.

¹¹ Zob. więcej na: <http://www.ecovillagefindhorn.com>.

Czy powszechność jest rozwiązaniem dylematów sprawiedliwości?

Pewną ucieczkę od konfliktów związanych z niejednoznacznie pojmowanym pojęciem sprawiedliwości daje świadomość, że zarówno w przypadku gospodarki niskoemisyjnej, jak i gospodarki zamkniętego cyklu transformacja musi dotknąć niemalże każdej sfery życia i każdego człowieka (chyba że uznamy, że możliwy jest mechanizm np. neutralności węglowej, który umożliwia emitowanie takiej ilości gazów cieplarnianych, jaką jest w stanie bezpiecznie zaabsorbować ekosystem ziemski, co otwiera pole do argumentowania, kto ma większe prawo do wykorzystania dostępnej puli emisji). Każdy więc powinien być prędzej czy później objęty albo odpowiedzialnością, albo też korzyściami z polityki klimatycznej. Skutki polityki stają się więc powszechne.

Programy ograniczenia niskiej emisji

Dobrym przykładem postępującej fali transformacji są realizowane obecnie w Polsce programy ograniczenia niskiej emisji z domów mieszkalnych. W wielu miejscowościach programy te są wdrażane od ponad 10 lat. Polegają one na oferowaniu dofinansowania do inwestycji w wymianę źródła ciepła na emitujące mniej zanieczyszczeń powietrza niż źródło używane wcześniej. Przez te 10 lat gminy zgromadziły wiedzę na temat tego, jak takie programy mogą funkcjonować i na jakie bodźce reagują mieszkańcy. Jednocześnie nadszedł czas na postawienie wniosku, że sama polityka zachęt do inwestowania w wymianę źródła ciepła nie jest wystarczająca do osiągnięcia celów tych programów, a już na pewno nie jest wystarczająca, aby je osiągnąć w ograniczonym czasie określonym w dokumentach programowych Komisji Europejskiej. Stąd od 2016 poszczególne samorządy, w tym przypadku wojewódzkie, podejmują uchwały tzw. antysmogowe, które będą stanowiły dodatkowy bodziec do inwestycji dla osób dotychczas nieprzekonanych. Bodziec ten zapewni prawdopodobnie, że poziom dofinansowania także dla kolejnych mieszkańców będzie mógł być taki sam, jak dla tych, co już inwestycje zrealizowali – w pewnym zakresie spełniona zostanie zasada sprawiedliwości. Należy się jednak spodziewać, że po wyczerpaniu się potencjału bodźca finansowego oraz zakazu administracyjnego pozostaną jeszcze miejsca, gdzie potrzebne będzie innego rodzaju działanie, bo nie wystarczą środki na żadną inwestycję. Dla takich przypadków pojawią się prawdopodobnie programy wsparcia dedykowane dla osób ubogich energetycznie. Można by podsumować ten opis postępu polityki ochrony powietrza w Polsce, że wypełnia on kryterium sprawiedliwości zapewniając każdemu pomoc według jego potrzeb.

Unijny system handlu emisjami

Wydaje się, że podobna wolta następuje obecnie w unijnym systemie handlu emisjami (EU ETS). Jest to system, w którym zdecydowano się na motywowanie uczestników rynku poprzez mechanizm rynkowy. Przedsiębiorstwa funkcjonujące w systemie EU ETS otrzymują kwotę emisji gazów cieplarnianych, które mogą wyemitować w danym roku. Jeśli wyemitują mniej, mogą w danym roku oszczędzoną wielkość emisji sprzedać komuś, kto prawdopodobnie go przekroczy. Każdego roku ta kwota się zmniejsza, aby osiągnąć w długim okresie redukcję emisji. Cena obrotu jednostką emisji wyznacza granicę, powyżej której nie opłaca się realizować inwestycji w ograniczenie emisji, a jedynie dokupić emisji na rynku. Sprawiedliwość tego rozwiązania polega na tym, że zmuszeni do inwestycji w ograniczenie emisji są tylko ci, dla których zakup jednostek do emisji będzie przynosił stratę finansową. Nieestety w dotychczas funkcjonującym systemie było wiele wyłomów wywalczonych przez państwa członkowskie, np. darmowe przydziały emisji, a także funkcjonujące na rynku unijnym fundusze unijne powodowały redukcje emisji w takich ilościach, że jednostki sprzedaży były bardzo tanie i wielu przedsiębiorstwom nie opłacało się inwestować w ograniczenie emisji. Sam system EU ETS dotyczy dużych przedsiębiorstw i wybranych branż – znaczna część gospodarki UE nie jest objęta tym systemem. Faktycznie niedobór inwestycji ograniczających emisje w sektorze dużych przedsiębiorstw oraz zyski osiągane w systemie były postrzegane jako niesprawiedliwość wobec innych sektorów gospodarki. Dlatego, aby zwiększyć ten wolumen inwestycji, zdecydowano się na tzw. backloading, czyli ustawowe zdjęcie z rynku pewnej ilości jednostek emisji po to, by w horyzoncie roku 2030 osiągnąć minimalną cenę jednostki emisji na poziomie ok. 20 EUR (obecnie 7,5 EUR). Cena ta ma zmuszać praktycznie każdego w systemie do podjęcia inwestycji w redukcję emisji w praktyce stając się kolejnym paropodatkem od emisji dwutlenku węgla. Podatki mają to do siebie, że z reguły uważane są za niepożądane, ale sprawiedliwe, bo dotyczą każdego. Choć pozostają ci, którzy w systemie EU ETS nie są.

System gospodarki odpadami komunalnymi

Trzeci przykład dotyczy gospodarki odpadami. W 2016 roku wprowadzono w Polsce fundamentalną zmianę w systemie gospodarki odpadami. Wcześniejszy system polegający w przeważającej części kraju na prywatnej własności oraz prywatnej odpowiedzialności za zagospodarowanie odpadów komunalnych został zamieniony na system przypisujący własność odpadów komunalnych w całym kraju samorządom lokalnym. W obydwu tych systemach mieszkańcy, jako producenci odpadów ponosili koszty ich zagospodarowania. Jednak przed 2016 rokiem mieli oni pełną odpowiedzialność za wybór sposobu zago-

spodarowania odpadów i, jak się okazywało, najtańsza opcja, czyli porzucenie odpadów np. w lesie, często okazywała się bardzo popularna. Rozwiązanie zostało zaakceptowane społecznie, ale nie pozwalało na osiągnięcie celów w zakresie zwiększenia odzysku i recyklingu odpadów w Polsce. Dlatego od 2016 roku wprowadzono system, w którym obywatel przestał mieć bezpośredni wpływ na koszt odbioru i zagospodarowania własnych odpadów, a zaczęła za to odpowiadać wspólnota lokalna – samorząd. W efekcie dla większości obywateli cena za odbiór odpadów, od 2016 roku ponoszona jako opłata lokalna, wzrosła. Mimo to udało się to rozwiązanie wprowadzić, prawdopodobnie także dlatego, że powszechność zastosowanego rozwiązania postrzegano jako sprawiedliwą. Obecnie obywatele wpływają jedynie w ograniczonym zakresie za wysokość ponoszonej opłaty – mogą wybrać wyższą opłatę za brak segregacji odpadów oraz niższą, za prowadzenie segregacji odpadów. Z obserwacji na poziomie lokalnym wynika, że część np. wspólnot mieszkaniowych zdecydowała się na ponoszenie wyższych opłat, ze względu na brak możliwości sprawiedliwego rozwiązania kwestii przypisania winy konkretnemu lokatorowi, w przypadku, gdyby jakość posegregowanych odpadów została zakwestionowana. Po raz kolejny mechanizm powszechności (można by argumentować, że odpowiedzialności zbiorowej), choć bardziej dotkliwy dla odbiorców, jak się okazało został odebrany jako sprawiedliwy, a tym samym akceptowalny.

Na podstawie tych trzech przykładów, a także wcześniej omówionych mechanizmów można spróbować argumentować, że to co powszechne, choć może być postrzegane jako dotkliwe lub niepożądane, może być jednocześnie postrzegane jako sprawiedliwe. Tak jak problem globalnego ocieplenia dotyczy każdego, tak też i rozwiązanie powinno w jakiś sposób dotykać każdego.

Sprawiedliwość a skuteczność

Rozwiązania odbierane jako sprawiedliwe, niekoniecznie są skuteczne w realizacji celów dla których zostały wdrożone. Przykładem może być opisany wcześniej system zagospodarowania odpadów System, w którym mieszkańcy sami kontraktowali odbiór odpadów nie wyeliminował wywozu śmieci do lasu. Przykład ten pokazuje ponadto, że dobór instrumentów polityki publicznej powinien być rozpatrywany łącznie z możliwymi do wdrożenia mechanizmami kontroli, ograniczającymi ryzyko niepożądanych praktyk.

Przy tym kontrola jest skuteczna wtedy, gdy opiera się na dwóch filarach - instytucjonalnym (umocowanym w strukturach państwa) i społecznym (opartym na działaniach obywateli i ich organizacji - działania strażnicze), umożliwiającym członkom społeczności udział w egzekwowaniu przyjętych

zasad – wpływanie na „szczelność” systemu, a w konsekwencji na skuteczną realizację ich własnych praw gwarantowanych przez system. Istotne dla funkcjonowania kontroli społecznej są: dostęp do informacji powiązany z zasadami jawności i przejrzystości polityki publicznej /funkcjonowania instytucji publicznych oraz świadomość praw i poczucie sprawczości wśród obywateli.

Instytucje na straży sprawiedliwości?

Potencjalnie wyjściem z impasu, jaki powoduje posługiwanie się pojęciem sprawiedliwości, może być oparcie drogi przejścia na dostępie do zróżnicowanych mechanizmów ograniczających możliwości posługiwania się oszustwem. Wydaje się, że taką drogę wskazuje cel 16 ONZ, który w nazwie przywołuje „Pokój, sprawiedliwość oraz silne instytucje”. Główne zadania wymienione w tym celu skupiają się właśnie na ograniczaniu skali oszustwa i budowaniu instytucji, które będą zapobiegały oszustwom, np. sądownictwa, udziału społecznego czy governance.

Ponieważ poruszane problemy dotyczą ochrony środowiska, istotnym zagadnieniem w tym zakresie może być dostęp do sprawiedliwości w sprawach środowiska. W wielu krajach taki system został w ciągu ostatnich 15-20 lat zagwarantowany, m.in. dzięki takim narzędziom jak Konwencja z Aarhus. Konwencja umożliwia obywatelom swobodny dostęp do informacji na temat stanu środowiska oraz przedsięwzięć mogących wpłynąć na zmianę tego stanu, możliwość udziału społecznego w podejmowaniu decyzji na temat tych przedsięwzięć oraz wykorzystania mechanizmów prawnych w przypadku niewłaściwego zastosowania gwarantowanych obywatelom praw.

Fundamentem konwencji z Aarhus jest przejrzystość, transparentność informacji dotyczących ochrony środowiska. Dostęp do tych informacji powinien być równy dla każdego, a jeśli istnieje taka potrzeba, to informacje dotyczące potencjalnych zmian w środowisku także powinny być udostępnione, zwłaszcza tym, którzy w tym środowisku żyją. Zasada dostępu do informacji w imię transparentności, mimo kontrowersji wokół systemu stworzonego przez konwencję z Aarhus, zwykle nie była podważana. Zresztą wiele globalnych firm oraz instytucji podjęło także aktywne kroki w kierunku zwiększenia swojej transparentności w zakresie wpływu na środowisko. Skutkuje to szerokim ruchem tzw. Corporate Social Responsibility, na gruncie którego wyrosło tzw. raportowanie środowiskowe, m.in. Green Reporting Initiative.

Podsumowanie

Zagadnienie sprawiedliwości nie przynosi jednoznacznej odpowiedzi na pytania, jaką ścieżką powinno się przejść do gospodarki niskoemisyjnej czy zamkniętego cyklu. Sprawiedliwość może być bowiem w różny sposób postrzegana. Wydaje się, że w obecnej sytuacji bardziej pożądaną drogą transformacji jest zastosowanie mechanizmów powszechnych i stosunkowo równomiernie rozkładających odpowiedzialność oraz korzyści z transformacji. Podstawą dla zapewnienia sprawiedliwości jest także zapewnienie i odpowiednie wdrożenie mechanizmów instytucjonalnych umożliwiających dochodzenie sprawiedliwości w zakresie środowiska na drodze administracyjnej lub sądowej.

Pytania do dyskusji

- ▶ Czy w Polsce stosowane są sprawiedliwe rozwiązania wspierające gospodarkę niskoemisyjną i zamkniętego cyklu?
- ▶ Czy rozwiązania stosowane w Polsce są sprawiedliwe jedynie dziś, czy też w wymiarze międzypokoleniowym?
- ▶ Czy instytucje stojące na straży sprawiedliwości działają właściwie? Czy wystarczająco uwzględniają sprawiedliwość związaną ze zrównoważonym rozwojem?
- ▶ Jak budować instrumenty na rzecz gospodarki niskoemisyjnej, zamkniętego cyklu oraz współdzielenia, aby były sprawiedliwe?
- ▶ Jakie powinny zostać wdrożone mechanizmy kontroli, by wdrożenie tych instrumentów przyniosło zaplanowany efekt (ograniczyły ryzyko niepożądanych praktyk)?