



KOMISJA  
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 3.2.2017 r.  
SWD(2017) 53 final

**DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI**

**Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska UE  
Sprawozdanie na temat państwa - POLSKA**

*Towarzyszący dokumentowi:*

**Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu  
Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów**

**Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska UE - Wspólne wyzwania i jak łączyć  
wysiłki by uzyskać lepsze wyniki**

{COM(2017) 63 final}  
{SWD(2017) 33 - 52 final}  
{SWD(2017) 54 - 60 final}

Niniejsze sprawozdanie zostało sporządzone przez personel Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska Komisji Europejskiej. Komentarze można przysyłać na następujący adres e-mail: [ENV-EIR@ec.europa.eu](mailto:ENV-EIR@ec.europa.eu)

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w internecie (<http://europa.eu>).

Zdjęcia: s.11 ©Shaiith/iStock; s.12 ©LIFE06 NAT/PL/000105/KAMINSKI Tomasz; s.19 ©DirtyProduction/iStock; s.24 ©Luke Daniek/iStock

Pozwolenia na powielanie lub wykorzystanie zdjęć mogą udzielić właściciele praw autorskich.

©Unia Europejska, 2017

Powielanie materiałów jest dozwolone pod warunkiem podania źródła.

## Spis treści

STRESZCZENIE .....	4
CZĘŚĆ I: OBSZARY TEMATYCZNE.....	6
1. PRZEKSZTAŁCENIE UE W ZASOBOOSZCZĘDNĄ, ZIELONĄ I KONKURENCYJNĄ NISKOEMISYJNĄ GOSPODARKĘ O OBIEGU ZAMKNIĘTYM.....	6
Rozwój gospodarki o obiegu zamkniętym i poprawa w zakresie zasobooszczędności .....	6
Gospodarowanie odpadami .....	8
2. OCHRONA, ZACHOWANIE I WSPIERANIE KAPITAŁU NATURALNEGO .....	11
Przyroda i różnorodność biologiczna .....	11
Szacowanie kapitału naturalnego .....	13
Zielona infrastruktura.....	13
Ochrona obszarów morskich.....	15
3. ZAPEWNIENIE OBYWATELOM ZDROWIA I DOBREJ JAKOŚCI ŻYCIA .....	16
Jakość powietrza .....	16
Hałas .....	18
Jakość wody i gospodarka wodna .....	18
Umowy międzynarodowe .....	21
CZĘŚĆ II: USTANOWIENIE RAM: NARZĘDZIA WDRAŻANIA .....	22
4. INSTRUMENTY RYNKOWE I INWESTYCJE .....	22
Opodatkowanie ekologiczne i dotacje o skutkach szkodliwych dla środowiska .....	22
Zielone zamówienia publiczne .....	23
Inwestycje: wkład funduszy UE .....	23
5. SKUTECZNE ZARZĄDZANIE I WIEDZA .....	27
Skuteczne zarządzanie na poziomie władz centralnych, regionalnych i lokalnych .....	27
Zapewnienie zgodności .....	29
Udział społeczeństwa i dostęp do wymiaru sprawiedliwości.....	31
Dostęp do informacji, wiedzy i dowodów .....	31

## Streszczenie

### O przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska

W maju 2016 r. Komisja rozpoczęła przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska – dwuletni cykl analiz, dialogu i współpracy, aby usprawnić wdrażanie istniejącej polityki ochrony środowiska UE i jej przepisów<sup>1</sup>. Pierwszym krokiem Komisji było opracowanie 28 sprawozdań opisujących główne wyzwania i możliwości z zakresu wdrażania polityki ochrony środowiska dla każdego państwa członkowskiego. Celem tych sprawozdań jest stymulowanie pozytywnej debaty na temat zarówno wspólnych wyzwań z zakresu polityki ochrony środowiska w UE, jak i najskuteczniejszych sposobów radzenia sobie z kluczowymi lukami w jej wdrażaniu. Wspomniane sprawozdania opracowano w oparciu o sektorowe sprawozdania dotyczące wdrażania zgromadzone lub wydane przez Komisję na podstawie szczególnych przepisów z zakresu polityki ochrony środowiska, a także sprawozdania dotyczące stanu środowiska z 2015 r. i inne sprawozdania Europejskiej Agencji Środowiska. Sprawozdania te nie zastąpią konkretnych instrumentów zapewniających zgodność z zobowiązaniami prawnymi UE.

Będą one zgodne w szerokim zakresie z zarysem 7. programu działań w zakresie środowiska<sup>2</sup> oraz będą odnosić się do programu działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030 i powiązanych z nią celów zrównoważonego rozwoju<sup>3</sup> w zakresie, w jakim nadal odzwierciedlają istniejące zobowiązania i cele polityki w zakresie prawa ochrony środowiska UE<sup>4</sup>.

Główne wyzwania wyznaczono biorąc pod uwagę czynniki takie jak: znaczenie i powaga problemu dotyczącego wdrażania polityki ochrony środowiska w zakresie jego wpływu na jakość życia obywateli, odległość do poziomu docelowego i skutki finansowe.

Sprawozdania towarzyszą komunikatowi „Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska UE 2016: wspólne wyzwania i jak łączyć wysiłki by uzyskiwać lepsze wyniki”, w którym określono wyzwania wspólne dla szeregu państw członkowskich, przedstawiono wstępne wnioski dotyczące głównych przyczyn luk we wdrażaniu i

zapropozowano wspólne działania, które mają zapewnić lepsze rezultaty. W załączniku wspomnianego komunikatu zestawiono również działania, które zaproponowano w każdym sprawozdaniu krajowym celem poprawy wdrażania na poziomie krajowym.

### Profil ogólny

Polska w stopniu znaczącym poprawiła efekty swojej działalności środowiskowej od momentu wejścia do UE w 2004 r. W wielu przypadkach do luk we wdrażaniu doprowadziła nieprawidłowa lub opóźniona pełna transpozycja dyrektyw (na przykład dyrektywy w sprawie ocen oddziaływania na środowisko lub dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych). Dlatego zanim można było prawidłowo wdrożyć wspomniane dyrektywy, w pierwszej kolejności należało zmienić przepisy krajowe celem wyeliminowania określonych deficytów transpozycji. Niektóre obszary pozostają problematyczne, w szczególności wdrożenie ramowej dyrektywy wodnej i dyrektywy w sprawie jakości powietrza. Polskę zachęca się do lepszego wykorzystywania funduszy unijnych w celu rozwiązania tych problemów i poprawy potencjału administracyjnego.

### Główne wyzwania

Trzema głównymi wyzwaniami w dziedzinie wdrażania polityki i prawa z zakresu ochrony środowiska UE w Polsce są:

- ❖ poprawa wdrażania ramowej dyrektywy wodnej, w szczególności pod względem zarządzania i strategicznego planowania w ramach projektów dotyczących żeglugi, energii wodnej, ochrony przed powodzią i w ramach wszelkiej innej działalności gospodarczej, która może w znaczący sposób negatywnie wpływać na środowisko wodne;
- ❖ przygotowanie i realizacja inwestycji wymaganych do osiągnięcia celów i spełnienia norm określonych w dyrektywie dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych;
- ❖ poprawa wdrażania i egzekwowania norm dotyczących jakości powietrza, w szczególności poprzez ustalenie norm emisji dla indywidualnych ogrzewaczy węglowych.

### Główne możliwości

Polska mogłaby osiągać lepsze wyniki w dziedzinach, w których istnieje już ugruntowana baza wiedzy i w których rozwinięto dobre praktyki. Ma to zastosowanie w szczególności do:

- ❖ przygotowywania krajowych i regionalnych planów gospodarki odpadami, dzięki którym Polska skierowałaby się na ścieżkę zapobiegania i

<sup>1</sup> Komunikat „Osiągnięcie korzyści z polityki ochrony środowiska UE poprzez regularny przegląd wdrażania tej polityki” ([COM\(2016\) 316 final](#)).

<sup>2</sup> Decyzja nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „[Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety](#)”.

<sup>3</sup> Organizacja Narodów Zjednoczonych, 2015. [Cele Zrównoważonego Rozwoju](#)

<sup>4</sup> Sprawozdanie dotyczące wdrażania polityki ochrony środowiska nie obejmuje zmiany klimatu, produktów chemicznych ani energii.

recyklingu, zamiast tworzyć nadwyżki zdolności w zakresie spalania;

- ❖ stosowania nowych podejść takich jak zielona infrastruktura w ramach zarządzania ryzykiem powodziowym (na przykład przywracanie teras zalewowych i terenów podmokłych);
- ❖ przedsięwzięcia środków, które mają ułatwić badania i rozwój w zakresie ekoinnowacji i stosowanie zielonych technologii przez MŚP.

### Obszary doskonałości

Polska mogłaby w większym stopniu dzielić się z innymi państwami swoją wiedzą z zakresu innowacyjnego podejścia w obszarach, w których jest liderem we wdrażaniu polityki ochrony środowiska. Dobrymi

przykładami tych obszarów są:

- ❖ zintegrowane procedury oceny zgodne z dyrektywą w sprawie ocen oddziaływania na środowisko i dyrektywą siedliskową, które przeprowadzają Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska;
- ❖ krajowa sieć organów ochrony środowiska i instytucji zarządzających, która służy jako platforma wymiany doświadczeń w zakresie łączenia zagadnień środowiskowych w programy operacyjne współfinansowane przez fundusze europejskie.

## Część I: Obszary tematyczne

### 1. Przekształcenie UE w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną niskoemisyjną gospodarkę o obiegu zamkniętym

#### Rozwój gospodarki o obiegu zamkniętym i poprawa w zakresie zasobooszczędności

W pakiecie dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym z 2015 r. podkreśla się potrzebę przechodzenia na zorientowaną wokół cyklu życia gospodarkę o obiegu zamkniętym, w której kaskadowe wykorzystanie zasobów i odpadów resztkowych jest bliskie zeru. Przejście to można ułatwić za pomocą rozwoju i dostępu do innowacyjnych instrumentów finansowych i finansowania ekoinnowacji.

W 8 celu zrównoważonego rozwoju zachęca się państwa do promowania trwałego, sprzyjającego włączeniu społecznemu i zrównoważonego wzrostu gospodarczego, pełnego i wydajnego zatrudnienia i godnej pracy dla wszystkich. W 9 celu zrównoważonego rozwoju podkreśla się potrzebę budowania odpornej infrastruktury, promowania sprzyjającego włączeniu społecznemu i zrównoważonego uprzemysłowienia i wspierania innowacji. W 12 celu zrównoważonego rozwoju zachęca się państwa do osiągnięcia zrównoważonego gospodarowania zasobami i ich efektywnego wykorzystania do 2030 r.

#### Środki na rzecz osiągnięcia gospodarki o obiegu zamkniętym

Zmiana gospodarki linearnej w gospodarkę o obiegu zamkniętym daje możliwość stworzenia jej na nowo oraz sprawienia, aby była bardziej zrównoważona i konkurencyjna. Przyczyni się to do pobudzenia inwestycji i przyniesie krótko- i długoterminowe korzyści dla gospodarki, środowiska i obywateli<sup>5</sup>.

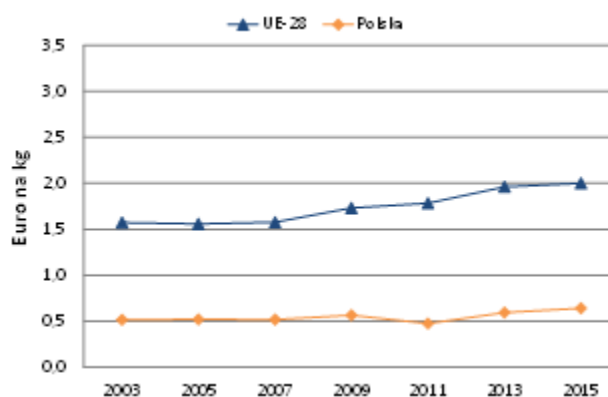
Polska gospodarka należy do najmniej zasobo- i energooszczędnych w UE. Krajowe zużycie materiałów na mieszkańca od początku pierwszej dekady XXI wieku wzrastało, osiągając 20,7 tony na mieszkańca, w porównaniu ze średnią unijną 14,5 tony, ale w 2014 r. spadło do 17,2 tony. Tendencje te są zarówno wyzwaniem, jak i ważną gospodarczą szansą dla państwa, które nadal przechodzi proces modernizacji gospodarczej. W 2015 r. minister rozwoju utworzył grupę opartą na porozumieniu zainteresowanych stron, której zadaniem jest opracowanie planu działania dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym.

Ponadto, chociaż w nadchodzących latach Polska może się spodziewać poprawy w zakresie inwestycji w ekoinnowacje i działań z nią związanych, ogólne zmiana w stronę bardziej zasobooszczędnej gospodarki będzie wymagać długoterminowych innowacji systemowych. Wdrażanie ekoinnowacji powinno być postrzegane jako szansa gospodarcza, a nie koszt – zwłaszcza w sektorze prywatnym, który organy publiczne mogłyby bardziej wspierać i zachęcać do ekoinnowacji.

Polskie rynki zielonej technologii i ekoinnowacji nadal są w fazie rozwoju i mają znaczący potencjał wzrostu. Technologie środowiskowe w 2011 r. stanowiły inwestycje na poziomie 0,38 % PKB w sektorze publicznym i 0,29 % PKB w sektorze prywatnym. To zasługa głównie specjalnych instrumentów ufundowanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Ponadto Polska uważa inwestycje w technologie środowiskowe za ważny obszar inwestycji w ramach programów operacyjnych na lata 2014–2020.

Wyniki Polski w zakresie produktywności zasobów (czyli skuteczności wykorzystywania zasobów materialnych do tworzenia dobrobytu w gospodarce) plasują się poniżej średniej UE z wynikiem 0,64 EUR/kg w 2015 r. (średnia unijna wynosi 1,982 EUR/kg)<sup>6</sup>. Jak pokazano na wykresie 1, stanowi to nieznaczny, ale stały wzrost od 2011 r.

Wykres 1: Produktywność zasobów w latach 2003–2015<sup>7</sup>



#### MŚP i zasobooszczędność

<sup>5</sup> Komisja Europejska, 2015. [Propozycja pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym](#).

<sup>6</sup> Produktywność zasobów definiuje się jako stosunek produktu krajowego brutto (PKB) do krajowego zużycia materiałów.

<sup>7</sup> Eurostat, [Produktywność zasobów](#), dostęp w październiku 2016 r.

W zakresie zasobooszczędności polskie MŚP wypadły blisko lub powyżej średniej UE. Odsetek polskich MŚP, które zainwestowały do 5 % swoich rocznych obrotów w prowadzone przez siebie działania z zakresu efektywnego gospodarowania zasobami wynosi 48 % (średnia UE-28 – 50 %), 28 % z nich ma obecnie w ofercie produkty i usługi ekologiczne (średnia UE-28 – 26 %), 64 % podjęło środki w celu oszczędzania energii (średnia UE-28 – 59 %), 54 % w celu ograniczenia odpadów (średnia UE-28 – 60 %), 52 % w celu oszczędzania wody (średnia UE-28 – 44 %) i 64 % w celu oszczędzania materiałów (średnia UE-28 – 54 %). Patrząc z perspektywy gospodarki o zamkniętym obiegu, 31 % MŚP podjęło środki w zakresie recyklingu poprzez ponowne użycie materiałów lub odpadów w przedsiębiorstwie (średnia UE-28 – 40 %), 16 % w zakresie projektowania produktów łatwiejszych w utrzymaniu, pod względem naprawy i ponownego użycia (średnia UE-28 – 22 %), a 27 % udało się sprzedać pozostałości materiału innemu przedsiębiorstwu (średnia UE-28 – 25 %)<sup>8</sup>.

Środki, które MŚP podjęły w celu poprawy w zakresie zasobooszczędności, sprawiły, że w 35 % polskich MŚP spadły koszty produkcji (średnia UE-28 – 45 %).

Ponadto 34 % MŚP w Polsce przynajmniej częściowo w ramach zielonego zatrudnienia zatrudnia co najmniej jednego pracownika w pełnym wymiarze czasu pracy (średnia UE-28 – 35 %). W Polsce jedno MŚP w ramach zielonego zatrudnienia zatrudnia średnio 2,5 pracownika w pełnym wymiarze czasu pracy (średnia UE-28 – 1,7 %)<sup>9</sup>.

W Polsce znajduje się 70 organizacji zarejestrowanych w EMAS, co stanowi odpowiedni udział spośród 4 034 zarejestrowanych organizacji. Polska posiada 30 licencji na oznakowanie ekologiczne UE (całkowita liczba licencji to 1 875), co daje jej 10 miejsce pod względem posiadanych licencji.

## Ekoinnowacja

Polska znajduje się wśród państw, które od 2010 r. stale zajmują bardzo niskie miejsca w europejskim rankingu ekoinnowacji. W edycji z 2015 r. Polska zajęła przedostatnie miejsce wśród krajów UE, z wynikiem znacznie niższym niż średnia UE (59 na 100), jak pokazano na wykresie 2. Ogólna niska wartość tego wskaźnika, zwłaszcza w zakresie wkładu w ekoinnowację i związanej

z nią działalnością, odzwierciedla ogólny niski poziom innowacji w Polsce.

Wyniki Polski plasują się znacznie poniżej średniej UE w zakresie każdej składowej rankingowej. Wyniki te są szczególnie niskie w zakresie wkładu w działalność związaną z ekoinnowacjami, w tym w inwestycje w badania i rozwój oraz zajmujący się nimi personel, a także inwestycje w zielone technologie na wczesnym etapie. Poziom prywatnych inwestycji w zielone technologie na wczesnym etapie jest jednym z najniższych w UE – zbliżony do poziomów pozostałych państw Europy Środkowej i Wschodniej. Polska przewyższa średnią UE tylko w przypadku jednego wskaźnika: przychodów w ekoprzemysle (jako odsetka całkowitych przychodów wśród wszystkich przedsiębiorstw).

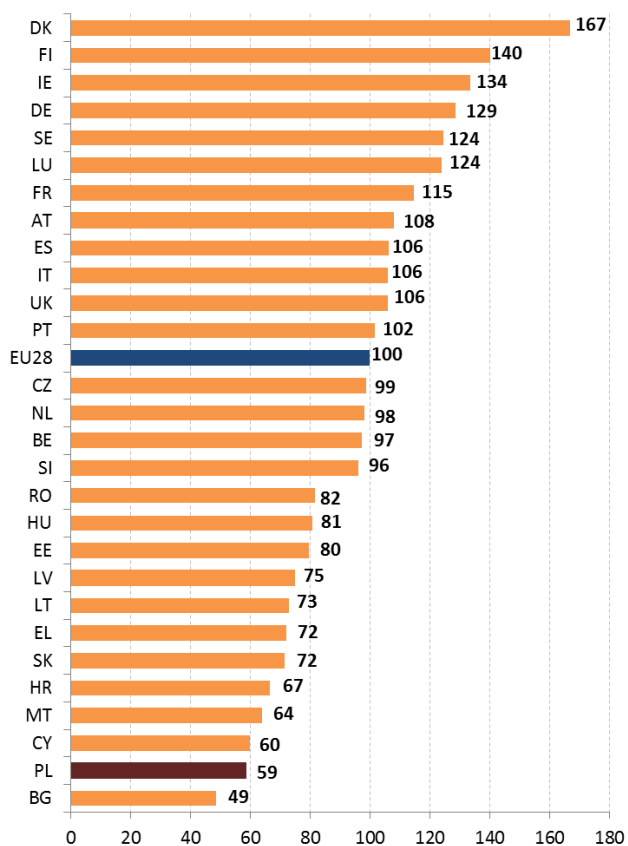
Do kluczowych czynników w zakresie ekoinnowacji dla przedsiębiorstw w Polsce należą: wysokie koszty operacyjne, gotowość do redukcji kosztów materiałów i energii oraz gotowość do wejścia na nowe rynki, zwiększenia konkurencyjności i poprawy reputacji przedsiębiorstwa (PARP, CSO 2015). Przedsiębiorstwa zajmujące się rozwojem technologii środowiskowych podkreślały również znaczenie wymagań klienta, chociaż tylko mniejszość klientów uważa korzyści dla środowiska za kluczowe przy podejmowaniu decyzji o kupnie.

## Wykres 2: Wskaźnik ekoinnowacji 2015 (UE=100)<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Komisja Europejska, 2015. [Badanie Eurobarometr Flash nr 426](#) „MŚP, zasobooszczędność i rynki ekologiczne”.

<sup>9</sup> W badaniu Eurobarometr Flash nr 426 „MŚP, zasobooszczędność i rynki ekologiczne” „zielone zatrudnienie” definiuje się jako pracę, która bezpośrednio wiąże się z informacjami, technologiami lub materiałami utrzymującymi lub przywracającymi jakość środowiska. Wymaga ona specjalistycznych umiejętności, wiedzy, szkolenia lub doświadczenia (na przykład przy weryfikowaniu zgodności z przepisami dotyczącymi ochrony środowiska, monitorowaniu zasobooszczędności w przedsiębiorstwie, promowaniu i sprzedawaniu ekologicznych produktów i usług).

<sup>10</sup> [Obserwatorium ekoinnowacji](#): Ranking ekoinnowacji 2015.



Najważniejszymi ekonomicznymi barierami stojącymi przed przedsiębiorstwami, które wdrażają ekoinnowacje, są: brak funduszy; trudny dostęp do kapitału; względnie wysoki koszt ekoinnowacyjnych technologii; niepewny popyt na rynku i niepewny zwrot z inwestycji; brak zachęt gospodarczych i podatkowych; oraz rosnąca konkurencja. Przedsiębiorstwa wskazały również, że problemem są bariery administracyjne, często związane z faktem, że w Polsce praktyki z zakresu zamówień publicznych są nastawione na minimalizację ryzyka.

#### Proponowane działania

- Podnoszenie świadomości na temat korzyści związanych z gospodarką o obiegu zamkniętym wśród społeczeństwa i MŚP.

## Gospodarowanie odpadami

Przekształcanie odpadów w zasoby wymaga:

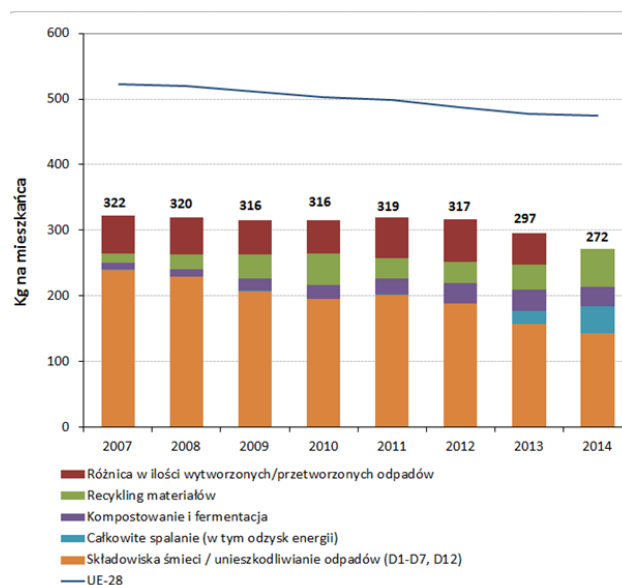
- pełnego wdrożenia przepisów UE dotyczących odpadów, w tym hierarchii postępowania z odpadami; zapewnienia segregacji odpadów; oraz celów w zakresie ograniczania wysypisk śmieci;
- zmniejszenia wytwarzania odpadów na mieszkańca i wytwarzania odpadów w ujęciu bezwzględnym;
- ograniczenia odzysku energii do materiałów nienadających się do recyklingu i ograniczenia składowania odpadów nadających się do recyklingu lub odzysku.

W 12 celu zrównoważonego rozwoju kraje zachęca się do znacznego ograniczenia wytwarzania odpadów do 2030 r. poprzez zapobieganie, ograniczanie, recykling i ponowne użycie.

Podejście UE do gospodarowania odpadami jest oparte na „hierarchii postępowania z odpadami”, czyli kolejności priorytetów przy ustalaniu polityki dotyczącej odpadów i gospodarowaniu odpadami na poziomie operacyjnym: zapobieganie powstawaniu odpadów, przygotowanie do ponownego użycia, recykling, odzysk i, jako ostatnia preferowana opcja, unieszkodliwianie odpadów (co obejmuje składowanie i spalanie bez odzysku energii).

Przy pomiarze efektywności państw członkowskich kluczowymi wskaźnikami są postępy w osiąganiu celów w zakresie recyklingu oraz przyjęcie odpowiednich planów gospodarki odpadami i programów zapobiegania powstawaniu odpadów. W niniejszej sekcji skupiono się na gospodarowaniu odpadami komunalnymi, w odniesieniu do którego w prawie Unii wyznaczono obowiązkowe cele w zakresie recyklingu.

### Wykres 3: Odpady komunalne w Polsce w podziale na przetworzenie w latach 2007–2014<sup>11</sup>



W 2014 r. Polska wytworzyła 272 kg odpadów

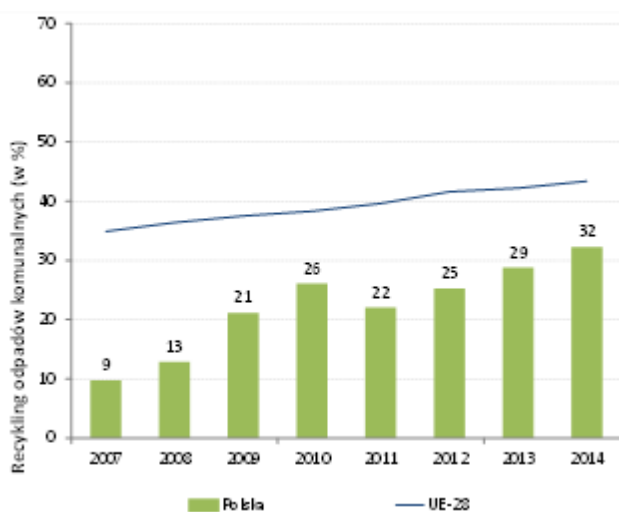
<sup>11</sup> Eurostat, [Odpady komunalne](#), dostęp w październiku 2016 r.



komunalnych rocznie w przeliczeniu na jednego mieszkańca; to znacznie poniżej średniej UE (475 kg na jednego mieszkańca)<sup>12</sup>. Na wykresie 3 przedstawiono odpady komunalne w Polsce ze względu na przetwarzanie, w kilogramach na jednego mieszkańca, i pokazano wzrost w zakresie recyklingu i ograniczania składowania.

Jak pokazano na wykresie 4, 32 % odpadów komunalnych jest poddawanych recyklingowi (recykling materiałów i kompostowanie). W 2014 r. wartość ta znajdowała się poniżej średniej UE (44 %). Aby osiągnąć cele w zakresie recyklingu na 2020 r., Polska musi w najbliższych latach dokonać istotnych inwestycji w recykling<sup>13</sup>.

**Wykres 4: Współczynnik recyklingu odpadów komunalnych w latach 2007–2014<sup>14</sup>**



Mimo że Polska podejmuje kroki w celu poprawy przetwarzania odpadów, duża część odpadów komunalnych państwa trafia na wysypiska śmieci. Odsetek odpadów komunalnych w Polsce, które trafiły w 2014 r. na składowiska śmieci, wynosi 53 % i znajduje się znacznie powyżej średniej UE (28 %). W 2014 r. Polska zgłosiła jednak, że osiągnęła już cele na 2020 r. z zakresu ograniczania odpadów biodegradowalnych na składowiskach (35 %).

<sup>12</sup> Eurostat, [Odpady komunalne w podziale na metodę przetwarzania](#), dostęp w październiku 2016 r. Uwaga: zgłoszone ilości wytworzonych odpadów nie zgadzają się dokładnie z ilościami odpadów przetworzonych z następujących powodów: nieobjęte programem zbierania dane szacunkowe na temat populacji; ubytek wagi z powodu odwodnienia; podwójne ważenie odpadów, które przechodzą przez co najmniej dwa etapy przetwarzania; opóźnienia w wywozie i przywozie odpadów między ich wytworzeniem a przetworzeniem (tymczasowe przechowywanie).

<sup>13</sup> Państwa członkowskie mogą wybrać inną niż stosowaną przez Eurostat (i do której odnoszono się w tym sprawozdaniu) metodę obliczania współczynnika recyklingu i śledzenia zgodności z celem na 2020 r., który wynosi 50 % recyklingu odpadów komunalnych.

<sup>14</sup> Eurostat, [Współczynnik recyklingu odpadów komunalnych](#), dostęp w październiku 2016 r.

Aby pomóc Polsce zniwelować lukę we wdrażaniu, Komisja przedstawiła plan działania na rzecz zgodności, w którym instrumenty ekonomiczne odgrywają kluczową rolę<sup>15</sup>.

Pomimo wysiłków państwa podejmowanych na rzecz likwidacji „dzikich wysypisk” nagłący problem stanowi w Polsce nielegalne składowanie odpadów i wyrzucanie ich w lasach. Według ostatniego raportu Najwyższej Izby Kontroli<sup>16</sup> przyczyną takiej sytuacji jest niedostateczna kontrola przedsiębiorstw, które zajmują się gospodarowaniem odpadami, i brak miejsc przeznaczonych do przetwarzania i unieszkodliwiania szczególnych odpadów (na przykład zużytego sprzętu elektrycznego lub wielkogabarytowych odpadów komunalnych). Odpowiedzialność za egzekwowanie prawa i zaradzenie powyższym problemom spoczywa głównie na gminach, których rola wymaga wzmocnienia. Nadziej budzą zaktualizowany krajowy plan gospodarki odpadami oraz aktualizowane obecnie regionalne plany gospodarki odpadami (aktualizacja ma się zakończyć z końcem 2016 r.), ponieważ planuje się w nich przegląd infrastruktury gospodarowania odpadami w celu uniknięcia nadwyżek zdolności w zakresie spalania, które niwelują korzyści płynące z recyklingu odpadów. Ponadto przewiduje się dostosowanie wszystkich inwestycji współfinansowanych ze środków UE do tych planów.

Polska gospodarka skorzystałaby na kompleksowym systemie gospodarowania odpadami spójnym z zasadami gospodarki o obiegu zamkniętym (dzięki oszczędności materiałów i energii, nowym miejscom pracy czy zmniejszonym nakładom na oczyszczanie środowiska). Szacuje się, że w przypadku pełnego wdrożenia istniejących przepisów dotyczących odpadów w Polsce powstałoby ponad 37 000 miejsc pracy, a roczne obroty sektora odpadów wzrosłyby o ponad 4 mld EUR. Skutkiem przejścia na „zerowe” składowanie odpadów mogłoby być stworzenie ponad 44 000 dodatkowych miejsc pracy i zwiększenie rocznych obrotów o ponad 4,6 mld EUR<sup>17</sup>.

### Proponowane działanie

- Należy dokonać przeglądu wysokości opłat za składowanie odpadów i rozważyć wprowadzenie opłat za ich spalanie, aby skuteczniej przesuwać się w górę hierarchii postępowania z odpadami i zwiększyć

<sup>15</sup> [Plan działania dla Polski](#).

<sup>16</sup> Raport Najwyższej Izby Kontroli „[Wdrożenie w gminach nowego systemu gospodarki odpadami](#)”

<sup>17</sup> Bio Intelligence service, 2011 r. [Implementing EU Waste Legislation for Green Growth \(Wdrażanie prawodawstwa UE dotyczącego odpadów w ramach wspierania ekologicznego wzrostu gospodarczego\)](#), badanie na zlecenie Komisji Europejskiej. Na wniosek Komisji konsultant dokonał podziału na państwa pod względem tworzenia miejsc pracy, ale nie uwzględniono go w opublikowanym dokumencie.

atrakcyjność ekonomiczną recyklingu i ponownego użycia tak, jak to przewiduje krajowy plan gospodarki odpadami. Przychody należy wykorzystywać do wspierania segregacji odpadów i alternatywnej infrastruktury na pierwszych szczeblach hierarchii postępowania z odpadami. Należy unikać budowania złożonej infrastruktury przetwarzania odpadów resztkowych.

- Należy skupić się na wypełnianiu obowiązku segregacji w celu podniesienia współczynnika recyklingu, zwłaszcza poprzez wprowadzenie obowiązkowej segregacji odpadów nadających się do recyklingu dla gospodarstw domowych i poprzez utworzenie w każdej gminie miejsc przeznaczonych do unieszkodliwiania odpadów szczególnych (tzw. „punktów selektywnej zbiórki odpadów”).
- Należy poszerzać i poprawiać efektywność kosztową, monitorowanie i przejrzystość w zakresie istniejących programów rozszerzonej odpowiedzialności producenta i eliminować niewłaściwą działalność rynkową (sytuacje, w których niektórzy producenci niewłaściwie wypełniają swoje obowiązki wynikające z rozszerzonej odpowiedzialności producenta).
- Należy wzmocnić egzekwowanie przepisów dotyczących odpadów, zwłaszcza kontrole jednostek zajmujących się gospodarowaniem odpadami lub ich unieszkodliwianiem, a także ustanowić skuteczne sankcje dla gmin lub władz lokalnych w celu zapewnienia zwiększenia ich wkładu w ograniczenie praktyk nielegalnego wyrzucania odpadów.

## 2. Ochrona, zachowanie i wspieranie kapitału naturalnego

### Przyroda i różnorodność biologiczna

Celem wspólnotowej strategii ochrony różnorodności biologicznej jest powstrzymanie utraty różnorodności biologicznej w UE do 2020 r., restytucja ekosystemów i usług ekosystemowych w największym możliwym stopniu i zwiększenie wkładu UE w odwracanie procesu utraty różnorodności biologicznej na świecie. Celem dyrektywy ptasiej i dyrektywy siedliskowej UE jest osiągnięcie właściwego stanu ochrony gatunków chronionych i chronionych siedlisk.

W 14 celu zrównoważonego rozwoju zobowiązuje się państwa do ochrony i zrównoważonego wykorzystywania oceanów, mórz i zasobów morza, a w 15 celu do ochrony i przywracania ekosystemów lądowych oraz promowania ich zrównoważonego użytkowania, zrównoważonej gospodarki leśnej oraz do powstrzymania i odwrócenia degradacji gleby i powstrzymania utraty różnorodności biologicznej.

Dyrektywa siedliskowa z 1992 r. i dyrektywa ptasia z 1979 r. są podstawą prawodawstwa unijnego, którego celem jest zachowanie dzikiej fauny i flory UE. Natura 2000, największa na świecie skoordynowana sieć obszarów chronionych, jest kluczowym instrumentem osiągnięcia i realizacji celów tych dyrektyw, które mają zapewnić długotrwałą ochronę, zachowanie i przetrwanie najbardziej wartościowych i zagrożonych gatunków i siedlisk Europy oraz tworzonych przez nie ekosystemów.

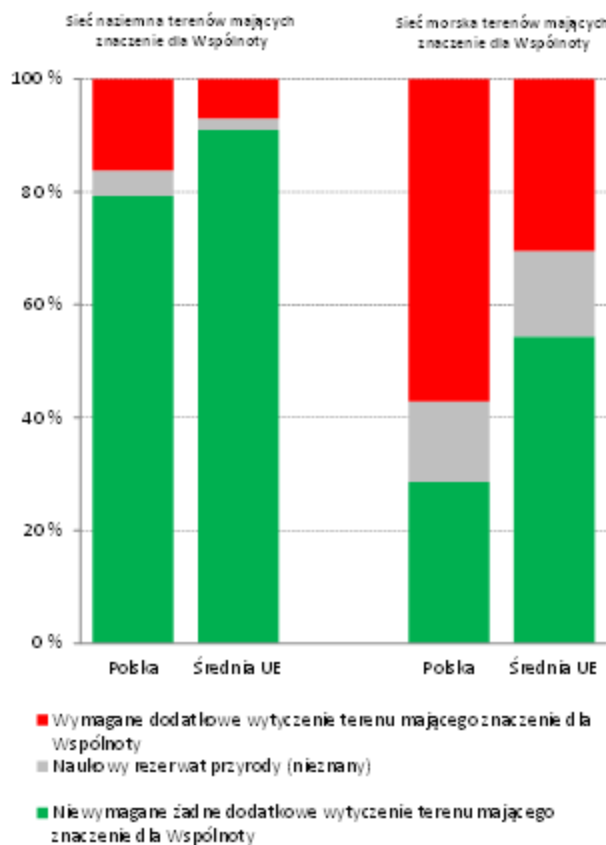
W celu zapewnienia realizacji celów wspomnianych dyrektyw niezbędne jest odpowiednie wyznaczenie miejsc chronionych: specjalnych obszarów ochrony (SOO) w ramach dyrektywy siedliskowej i obszarów specjalnej ochrony (OSO) w ramach dyrektywy ptasiej. Kluczowym kryterium pomiaru efektywności państw członkowskich powinny być wyniki sprawozdań, o których mowa w art. 17 dyrektywy siedliskowej i art. 12 dyrektywy ptasiej, oraz postępy w wyznaczaniu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, SOO i OSO<sup>18</sup>, zarówno na lądzie, jak i na morzu.

W 2015 r. w Polsce było 987 obszarów Natura 2000: 849 terenów mających znaczenie dla Wspólnoty i 145 OSO. Na początku 2016 r. sieć Natura 2000 w Polsce pokrywała około 19,6 % powierzchni lądowej: 15,5 % OSO, a 10,9 % to tereny mające znaczenie dla Wspólnoty.

<sup>18</sup> Tereny mające znaczenie dla Wspólnoty wyznacza się zgodnie z dyrektywą siedliskową, a OSO wyznacza się zgodnie z dyrektywą ptasiej; powierzchni terenów mających znaczenie dla Wspólnoty i OSO nie można sumować, ponieważ niektóre z nich się pokrywają. SOO to teren mający znaczenie dla Wspólnoty wyznaczony przez państwo członkowskie.

Jak pokazano na wykresie 5<sup>19</sup>, chociaż w ostatnich latach Polska poczyniła znaczące postępy, nie osiągnęła jeszcze w pełni całkowitego poziomu wyznaczonych obszarów.

**Wykres 5: Ocena wystarczalności sieci terenów mających znaczenie dla Wspólnoty w Polsce na podstawie stanu do grudnia 2013 r. (w %)<sup>20</sup>**



Luki istnieją zwłaszcza w przypadku niektórych gatunków morskich, na przykład morświnów, nietoperzy, torfowisk alkalicznych i niektórych siedlisk leśnych<sup>21</sup>. Polska nie

<sup>19</sup> Wartości procentowe na wykresie 5 odnoszą się do odsetka całkowitej liczby ocen (jedna ocena obejmuje 1 gatunek lub 1 siedlisko w danym regionie biogeograficznym państwa członkowskiego); jeżeli wybrany typ siedliska lub gatunek występuje w więcej niż jednym regionie biogeograficznym w danym państwie członkowskim, przeprowadza się tyle indywidualnych kontroli, ile jest w danym państwie członkowskim regionów biogeograficznych, w których występuje dany gatunek lub dane siedlisko.

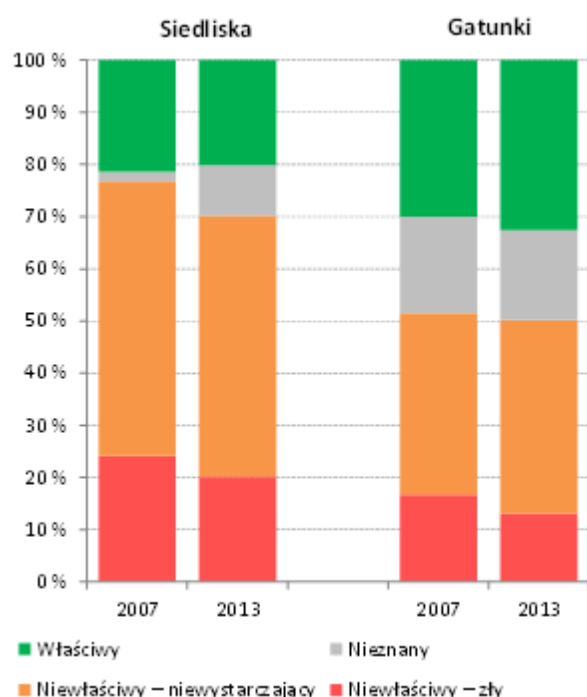
<sup>20</sup> Komisja Europejska, ocena wewnętrzna.

<sup>21</sup> W przypadku każdego państwa członkowskiego Komisja ocenia, czy reprezentacja gatunków i typów siedlisk wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy siedliskowej na wyznaczonym terenie jest w danym momencie wystarczająca. Wyraża się to jako odsetek gatunków lub siedlisk, dla których należy wyznaczyć kolejne obszary w celu dopełnienia sieci w tym państwie. W przypadku gdy w celu wskazania właściwego terenu, który należy dodać dla danego

wyznaczyła specjalnych obszarów ochrony przewidzianych w art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej.

Według ostatniego sprawozdania w sprawie stanu ochrony siedlisk i gatunków objętych dyrektywą siedliskową<sup>22</sup> w 2013 r. jedynie 20 % ocen biogeograficznych było korzystnych (UE-27: 16 %). Ponadto 50 % uznano za niewłaściwe – nieodpowiednie<sup>23</sup> (UE-27: 47 %) i 20 % za niewłaściwe – złe (UE-27: 30 %). W przypadku gatunków 33 % ocen w 2013 r. było korzystnych (UE-27: 23 %) i 37 % niewłaściwych – nieodpowiednich (UE-27: 42 %) oraz 13 % niewłaściwych – złych (UE-27: 18 %). Zobrazowano to na wykresie 6<sup>24</sup>.

**Wykres 6: Stan ochrony siedlisk i gatunków w Polsce w latach 2007–2013 (w %)<sup>25</sup>**



Jeśli chodzi o ptaki, w przypadku 50 % gatunków

gatunku lub siedliska, niezbędne są dalsze badania, obejmuje się go zastrzeżeniem naukowym. [Obecne dane](#), szacowane w latach 2014–2015, odzwierciedlają stan do grudnia 2013 r.

<sup>22</sup> Podstawą sprawozdań z art. 17 jest ocena stanu ochrony siedlisk i gatunków, o których mowa w dyrektywie siedliskowej.

<sup>23</sup> Stan ochrony ocenia się przy użyciu standardowej metodologii jako „właściwy”, „niewłaściwy – nieodpowiedni” i „niewłaściwy – zły” w oparciu o cztery parametry, zgodnie z art. 1 dyrektywy siedliskowej.

<sup>24</sup> Należy zauważyć, że bezpośrednie porównanie danych z 2007 i 2013 r. jest skomplikowane ze względu na to, że cykl sprawozdawczy z 2007 r. nie obejmował Bułgarii i Rumunii, że „nieznane” oceny znacznie zmalały, zwłaszcza w przypadku gatunków, oraz że niektóre zgłoszone zmiany nie są autentyczne, ponieważ wynikają z poprawionych danych lub metod monitorowania.

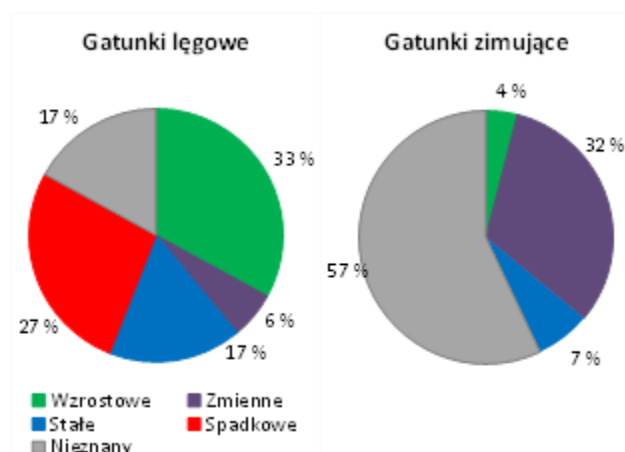
<sup>25</sup> Wartości te pokazują odpowiednio odsetek ocen biogeograficznych w każdej kategorii stanu ochrony odpowiednio siedliska lub gatunku (jedna ocena obejmuje 1 gatunek lub 1 siedlisko w danym regionie biogeograficznym państwa członkowskiego). Podstawą tych informacji jest art. 17 dyrektywy siedliskowej, zob. [podsumowanie krajowe dla Polski](#).

lęgowych zaobserwowano krótkoterminową tendencję rosnącą populacji lub jej stabilność (dla zimujących gatunków wartość ta wynosiła 11 %), jak pokazano na wykresie 7.



Za największe zagrożenia dla bioróżnorodności w Polsce uznano intensywne modyfikacje warunków naturalnych (na przykład ekosystemów wodnych) spowodowane przez rolnictwo lub człowieka oraz inwazyjne gatunki obce.

**Wykres 7: Krótkoterminowe tendencje w populacji lęgowych i zimujących gatunków ptaków w Polsce w 2012 r. (w %)<sup>26</sup>**



Cele ochrony i środki dla obszarów Natura 2000 ustala się w planach zagospodarowania („Plany zadań ochronnych” oraz „Plany ochrony”). Plany te, wiążące prawnie, przyjmują na okres 10 lat regionalni dyrektorzy ochrony środowiska zarówno w przypadku terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, jak i OSO. W lutym 2016 r. istniały 444 plany zagospodarowania.

Do głównych wyzwań związanych z programem Natura 2000 należą zakończenie procesu wyznaczania obszarów, przyjęcie planów zagospodarowania dla pozostałych obszarów i przydzielenie wystarczających zasobów, by umożliwić gospodarowanie obszarami (zarówno dla podmiotów publicznych, jak i właścicieli gruntów, którzy

<sup>26</sup> Art. 12 dyrektywy ptasiej – [podsumowanie krajowe dla Polski](#).

gospodarują obszarami). W tym kontekście szczególnie ważne jest dalsze wsparcie dla kompleksowego gospodarowania użytkami zielonymi i stawami rybnymi. Spójność sieci Natura 2000 z kolei polega na zapewnieniu, aby korytarze migracyjne pozostały połączone, zwłaszcza te zagrożone przez szybko rozwijającą się infrastrukturę, na przykład przez regulację i utrzymanie rzek, transport drogowy i energię ze źródeł odnawialnych.

Ponieważ większość siedlisk leśnych objętych ochroną należy do obszarów zarządzanych przez Lasy Państwowe, ważne jest, by w planach urządzenia lasu dla nadleśnictw, które pokrywają się z obszarami Natura 2000, uwzględniano cele ochrony i środki określone dla poszczególnych obszarów. Lasy Państwowe powinny również zapewnić, aby działania z zakresu leśnictwa były dostosowane do wymogów ścisłej ochrony gatunkowej. Gospodarka leśna w lasach, które zachowały charakter bliski naturalnemu, na przykład Puszcza Białowieska lub lasy pierwotne w Karpatach, powinna być dostosowana tak, by promować naturalne procesy, w tym zostawianie drzew na leżaninę i pozwalanie na naturalną regenerację.

#### Proponowane działania

- Należy dokończyć proces wyznaczania obszarów Natura 2000 i ustalić dla nich jasno zdefiniowane cele w zakresie ochrony oraz konieczne środki ochronne w celu zachowania lub przywrócenia właściwego stanu ochrony gatunków i siedlisk będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty na naturalnym obszarze ich występowania.
- Należy zapewnić odpowiednie zasoby potrzebne do gospodarowania obszarami Natura 2000, również przez promowanie i ułatwianie właścicielom gruntów dostępu do dopłat rolniczych.
- Należy kontynuować prace z zakresu zwiększania zasobu wiedzy i poprawy edukacji na temat programu Natura 2000 w celu promowania społecznej akceptacji dla sieci Natura 2000 i korzyści z niej płynących.

#### Szacowanie kapitału naturalnego

W ramach unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. wzywa się państwa członkowskie do określenia i oceny stanu ekosystemów oraz ich usług na terytorium krajowym państw członkowskich do 2014 r., oceny wartości gospodarczej tych usług, a także promowania włączenia tych wartości do systemów rachunkowości i sprawozdawczości na poziomie unijnym i krajowym do roku 2020.



Prace nad rozpoznaniem i oceną ekosystemów i ich usług na poziomie krajowym przeprowadza się w ramach programu Państwowego Monitoringu Środowiska. Od lutego 2015 r. Polska uczestniczy w projekcie ESERALDA<sup>27</sup> (koordynacyjnego i wspierającego działania UE „Enhancing ecosystem services mapping for policy and decision-making” w ramach programu „Horyzont 2020”). W marcu 2015 r. Ministerstwo Środowiska uruchomiło projekt dotyczący mapowania i oceny ekosystemów miejskich, który zajmuje się zwiększonym korzystaniem z usług ekosystemowych<sup>28</sup> w celu ochrony i rozwoju zielonej infrastruktury w miastach.

W Polsce działa krajowa sieć partnerstwa na rzecz usług ekosystemowych, której przewodniczy Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Co dwa lata organizowane jest krajowe sympozjum na temat usług ekosystemowych jako przedmiot badań transdyscyplinarnych. To jedyne organizowane cyklicznie i na skalę krajową forum dotyczące usług ekosystemowych w Polsce.

#### Proponowane działania

- Należy nadal wspierać mapowanie i ocenę ekosystemów i ich usług oraz wycenę i rozwój w zakresie systemów rachunkowości kapitału naturalnego.

#### Zielona infrastruktura

W strategii UE na rzecz zielonej infrastruktury<sup>29</sup> promuje się włączanie zielonej infrastruktury do powiązanych planów i programów w celu powstrzymania fragmentacji siedlisk oraz zachowania i odbudowy łączności ekologicznej, odporności ekosystemu i tym samym zapewnienia stałego dostarczania usług

<sup>27</sup> [Projekt ESERALDA](#)

<sup>28</sup> Usługi ekosystemowe to korzyści, które przynosi przyroda i od których zależne jest społeczeństwo ludzkie, na przykład żywność, czysta woda i zapylenie.

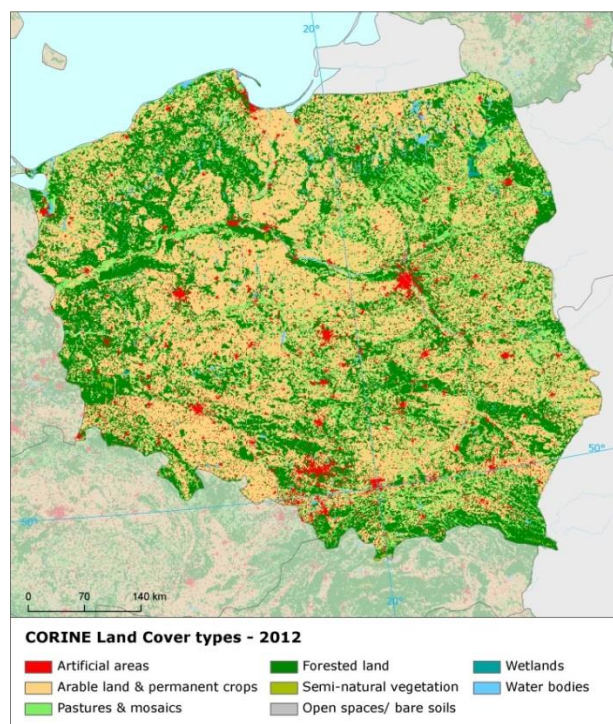
<sup>29</sup> Unia Europejska, Zielona infrastruktura – zwiększanie kapitału naturalnego Europy, [COM/2013/0249](#).

## ekosystemowych.

Zielona infrastruktura za pomocą naturalnych rozwiązań dostarcza korzyści ekologicznych, ekonomicznych i społecznych. Pomaga ona ludziom uzmysłowić sobie wartość korzyści, jakie przyroda daje społeczności ludzkiej, i pobudza inwestycje mające na celu ich wspieranie i wzmacnianie.

Kluczowymi elementami zielonej infrastruktury w Polsce są „zachowane bogactwo naturalne” oraz „korytarze i sieci ekologiczne”. Nie ma jednak obowiązku umieszczania korytarzy ekologicznych w lokalnych planach, które są wiążącymi prawnie dokumentami i z których korzysta się przy podejmowaniu decyzji o inwestycjach. Brak dobrze zdefiniowanych i wiążących ram oznacza, że nie ma jednolitych zasad ustalania korytarzy ani stałej ich sieci. Lokalne plany różnią się więc stopniem wprowadzania korytarzy ekologicznych, a koncepcji zielonej infrastruktury nie włącza się w pełni do innych obszarów polityki, takich jak przystosowanie się do zmiany klimatu, gospodarka wodna, zarządzanie

### Wykres 8: Rodzaje pokrycia terenu w Polsce w 2012 r.<sup>30</sup>



ryzykiem powodziowym, rekreacja i turystyka oraz bezpieczeństwo żywnościowe. Polska w szczególności nie wykorzystwała w pełni potencjału zielonej infrastruktury (na przykład środki związane z naturalną retencją wód) w zakresie dostarczania usług ekosystemowych w ramach gospodarki wodnej, aby zapobiegać powodziom i poprawiać jakość wody. Gospodarka wodna opiera się na tradycyjnych rozwiązaniach inżynierskich, które są droższe i często pogarszają stan wody i przyrody.

## Ochrona gleby

W strategii tematycznej UE dotyczącej gleby podkreśla się potrzebę zapewnienia zrównoważonego użytkowania gleb. Zakłada ono zapobieganie dalszej degradacji gleby i zachowanie jej funkcji, a także odbudowę zdegradowanych gleb. W planie działania z 2011 r. na rzecz Europy efektywnie korzystającej z zasobów objętym strategią „Europa 2020” zakłada się, że do 2020 r. strategii UE będą uwzględniać ich bezpośredni i pośredni wpływ na użytkowanie gruntów w UE i na świecie, a wskaźnik zajęcia gruntów zmierza do poziomu zerowego netto do 2050 r.

W 15 celu zrównoważonego rozwoju zobowiązuje się państwa do walki z pustynnieniem, odbudowy zdegradowanych gruntów i gleb, w tym gruntów dotkniętych pustynnieniem, suszą i powodzią, i wysiłków ukierunkowanych na wyeliminowanie degradacji gruntów do 2030 r.

Gleba jest zasobem ważnym dla życia i gospodarki. Dostarcza kluczowych usług ekosystemowych, w tym żywności, włókien i biomasy używanych do produkcji energii ze źródeł odnawialnych, sekwestracji dwutlenku węgla, oczyszczania wody i ochrony przeciwpowodziowej, oraz surowców i materiałów budowlanych. Gleba jest ograniczonym i niezwykle delikatnym zasobem. Grunty zajmowane przez rozwój obszarów miejskich i infrastrukturę najprawdopodobniej już nie wrócą do swojego naturalnego stanu; zajmowane są głównie grunty rolne, co zwiększa fragmentację siedlisk. W UE ochrona gleby nie jest objęta kompleksowym i spójnym zestawem przepisów. Mimo że istniejąca polityka UE w obszarach rolnictwa, wody, odpadów, produktów chemicznych i zapobiegania zanieczyszczeniu przemysłowemu sprzyja ochronie gleby, z postępującej degradacji gleby wynika, że nie jest to ochrona dostateczna.

Sztuczne pokrycie terenu oznacza obszary wykorzystane pod zabudowę mieszkalną, systemy produkcji i infrastrukturę. Można je podzielić na obszary zabudowane (budynki) i obszary niezabudowane (na przykład sieci transportowe o charakterze liniowym i powiązane obszary).

Na wykresie 8 przedstawiono różne rodzaje pokrycia terenu w Polsce w 2012 r.

Zgodnie z danymi Corine Land Cover roczny wskaźnik zajęcia terenów (przyrost terenów antropogenicznych) w Polsce wynosił 0,49 % w okresie 2006–2012 i tym samym przekroczył nieznacznie średnią UE (0,41 %). Odsetek ten odpowiadał powierzchni 8 420 ha rocznie, którą zajmowały głównie obszary wykorzystywane do celów mieszkaniowych, usługowych i wypoczynkowych, ale

<sup>30</sup> Europejska Agencja Środowiska, 2016. Pokrycie terenu w 2012 r. i analiza zmian w państwie [publikacja wkrótce]

obejmowały one także kopalnie, kamieniołomy oraz składowiska odpadów<sup>31</sup>.

Wskaźnik erozji wodnej gleby w 2010 r. wynosił 0,96 ton/ha rocznie, dużo poniżej średniej UE-28 (2,46 ton)<sup>32</sup>.

Udział obszarów zabudowanych w 2009 r. wynosił 2,48 % i plasował się poniżej średniej UE (3,23 %)<sup>33</sup>.

Nie istnieją nadal żadne zbiory danych umożliwiające dostarczenie wskaźników porównawczych dla spadku zawartości materii organicznej w glebie, terenów zanieczyszczonych, oddziaływania na biologię gleby oraz zanieczyszczenia rozproszonego. Grupa ekspertów ds. ochrony gleby pracuje obecnie nad zaktualizowaną inwentaryzacją i oceną instrumentów polityki dotyczącej ochrony gleby w Polsce i innych państwach członkowskich UE.

## Ochrona obszarów morskich

Zgodnie z polityką i prawodawstwem UE w zakresie obszarów przybrzeżnych i morskich wymaga się, aby do 2020 r. wpływ oddziaływania na wody morskie został zmniejszony w celu osiągnięcia lub utrzymania dobrego stanu środowiska, a także aby strefy przybrzeżne były zarządzane w zrównoważony sposób.

W 14 celu zrównoważonego rozwoju zobowiązuje się państwa do zachowania i zrównoważonego wykorzystywania oceanów, mórz i zasobów morza na potrzeby zrównoważonego rozwoju.

Celem dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej<sup>34</sup> jest osiągnięcie dobrego stanu środowiska w wodach morskich UE do 2020 r. dzięki przyjęciu podejścia opartego na ekosystemie do zarządzania działaniami ludzi, które mają wpływ na środowisko morskie. Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do rozwijania i wdrażania strategii morskiej na swoich wodach morskich oraz współpracy z państwami członkowskimi wchodzącymi w skład tego samego regionu lub podregionu morskiego.

W ramach części swoich strategii morskich państwa członkowskie musiały dokonać wstępnej oceny swoich wód morskich, określić dobry stan środowiska<sup>35</sup> oraz

określić zadania środowiskowe do lipca 2012 r. Do lipca 2014 r. musiały także ustanowić programy monitorowania bieżącej oceny swoich wód morskich. Następnym elementem strategii morskiej państw członkowskich stanowi ustanowienie programu środków (2016). Komisja ocenia, czy elementy programu środków są wystarczające, aby spełnić wymagania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej.

Polskie wody stanowią część regionu morskiego Morza Bałtyckiego, a Polska jest umawiającą się stroną Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego (HELCOM). W Morzu Bałtyckim główne ryzyko dla różnorodności biologicznej stanowią eutrofizacja, przelówienie i przyłów, zanieczyszczenie substancjami zanieczyszczającymi i ropą naftową oraz wprowadzenie gatunków obcych<sup>36</sup>.

Polska nie dotrzymała ostatecznego terminu, przypadającego na październik 2012 r., zgłoszenia wstępnej oceny swoich wód morskich, określenia dobrego stanu swojego środowiska i swoich zadań środowiskowych; ponadto nie dotrzymała ostatecznego terminu, przypadającego na październik 2014 r., złożenia sprawozdania ze swojego programu monitorowania wód morskich. Polska dostarczyła te informacje dopiero w listopadzie 2015 r.

Opóźnienia te oznaczają, że Komisja nie była jeszcze w stanie ocenić strategii morskiej Polski. Oceni ją podczas dokonywania następnej oceny (tj. oceny programów środków innych państw członkowskich w latach 2016–2017).

Późny termin złożenia sprawozdań Polski oznaczał również, że Komisja nie sformułowała wytycznych dla Polski, tak jak uczyniła to w przypadku innych państw członkowskich w swoich sprawozdaniach z wdrożenia dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej<sup>37</sup>.

<sup>31</sup> Europejska Agencja Środowiska, [wstępne wyniki inwentaryzacji CORINE Land Cover \(CLC\) z 2012 r.](#) średnie roczne zajęcie terenów w latach 2006–2012 przedstawione jako odsetek terenów antropogenicznych w 2006 r.

<sup>32</sup> Eurostat, [Wskaźnik erozji wodnej gleby](#), wykres 2, dostęp w listopadzie 2016 r.

<sup>33</sup> Europejska Agencja Środowiska, 2016. [Imperviousness and imperviousness change](#).

<sup>34</sup> Unia Europejska, [dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej 2008/56/WE](#).

<sup>35</sup> W art. 3 dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej dobry stan środowiska definiuje się jako: „taki stan środowiska wód morskich tworzących zróżnicowane i dynamiczne pod względem ekologicznym

oceanu i morza, które są czyste, zdrowe i urodzajne”.

<sup>36</sup> [Sprawozdanie Europejskiej Agencji Środowiskowej w sprawie Morza Bałtyckiego](#).

<sup>37</sup> Sprawozdanie Komisji „Pierwsza faza wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej (2008/56/WE) – ocena i wytyczne Komisji Europejskiej” ([COM\(2014\) 97](#)) oraz sprawozdanie Komisji w sprawie oceny programów monitorowania realizowanych przez państwa członkowskie w ramach dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej (COM(2017)3).

### 3. Zapewnienie obywatelom zdrowia i dobrej jakości życia

#### Jakość powietrza

Zgodnie z polityką czystego powietrza UE i jej prawodawstwem należy w istotny sposób poprawić jakość powietrza w Unii i zbliżyć się do poziomów zalecanych przez WHO. Zanieczyszczenie powietrza i jego wpływ na ekosystemy i różnorodność biologiczną powinny zostać jeszcze bardziej ograniczone, aby osiągnąć długoterminowy cel nieprzekraczania krytycznych obciążeń i poziomów. Wiąże się to ze zwiększeniem wysiłków na rzecz osiągnięcia pełnej zgodności z unijnymi przepisami w zakresie jakości powietrza oraz określeniem celów strategicznych i działań po roku 2020.

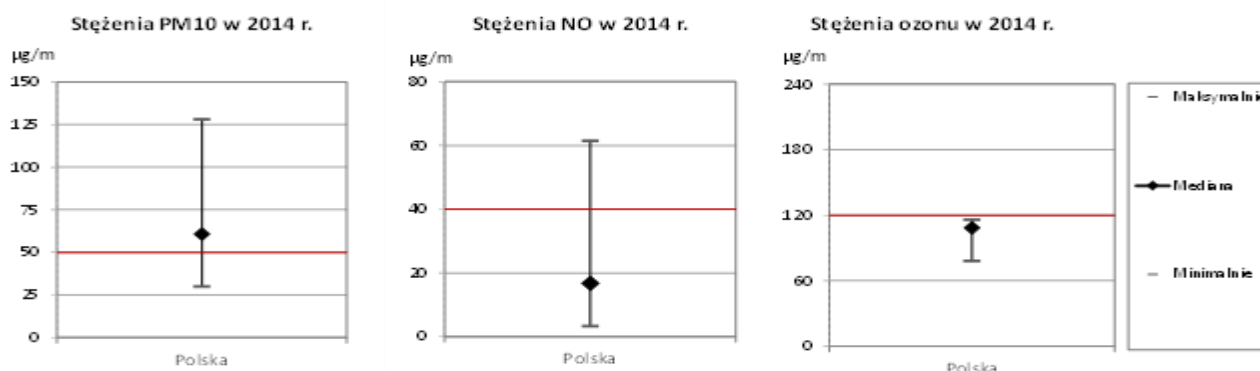
UE stworzyła kompleksowe prawodawstwo dotyczące jakości powietrza<sup>38</sup>, w którym ustanowiono normy, u podstaw których leży zapewnienie zdrowia oraz cele dotyczące ograniczania szeregu rodzajów zanieczyszczeń powietrza. W ramach tego prawodawstwa państwa

w latach 1990–2014 w przypadku tlenków siarki (-72 %), tlenków azotu (-33 %) oraz amoniaku (-36 %) oznacza, że emisje do powietrza tych substancji zanieczyszczających znajdują się poniżej mających obecnie zastosowanie krajowych pułapów emisji<sup>40</sup>. Chociaż całkowite emisje lotnych związków organicznych zwiększyły się o 11 %, poziom emisji tego zanieczyszczenia mieści się w mającym obecnie zastosowanie krajowym pułapie emisji tych związków.

Jednocześnie jakość powietrza w Polsce nadal stanowi poważną podstawę do obaw. Europejska Agencja Środowiska oszacowała, że w 2013 r. ok. 48 270 przedczesnych zgonów mogło być wynikiem stężeń drobnych cząstek stałych, z czego 1 150 zgonów było spowodowanych stężeniem ozonu<sup>41</sup>, a ponad 1 610 stężeniem dwutlenku azotu<sup>42</sup>. Wynika to również z faktu, że Polska przekracza unijne normy jakości powietrza, jak przedstawiono na wykresie 9<sup>43</sup>.

W 2014 r. unijne normy jakości powietrza dla cząstek

Wykres 9: Stopień realizacji w przypadku PM10, NO<sub>2</sub> i O<sub>3</sub> w 2014 r.



Uwaga: Niniejsze wykresy przedstawiają stężenia zmierzone i zgłoszone przez państwa członkowskie w różnych miejscach; konkretnie przedstawiają one: a) w przypadku PM10 percentyl średniego dobowego stężenia o wartości 90,4, co odpowiada 36-tej najwyższej średniej dobowej; b) w przypadku NO<sub>2</sub> roczne średnie stężenia; oraz c) w przypadku O<sub>3</sub> percentyl wartości maksymalnego dziennego ośmiogodzinnego średniego stężenia o wartości 93,2, co odpowiada 26-tej najwyższej dziennej wartości maksymalnej. W przypadku każdej substancji zanieczyszczającej wykresy te przedstawiają najniższe i najwyższe zgłoszone stężenie, a także mediany wartości (tj. należy zauważyć, że 50 % stacji zgłasza niższe stężenia niż odpowiednia mediana wartości, a pozostałe 50 % zgłasza wyższe stężenia). Normy jakości powietrza określone w prawodawstwie UE zaznaczono czerwoną linią.

członkowskie są również zobowiązane do stałego podawania do wiadomości publicznej aktualnych informacji na temat środowiskowych stężeń różnych rodzajów zanieczyszczenia powietrza. Dodatkowo dyrektywa w sprawie krajowych poziomów emisji nakłada obowiązek zmniejszenia emisji głównych substancji zanieczyszczających na szczeblu krajowym.

Odnotowano spadek emisji wielu rodzajów zanieczyszczeń powietrza w Polsce<sup>39</sup>. Zmniejszenie emisji

stałych (PM10)<sup>44</sup> naruszono w 42 strefach, a w przypadku

<sup>38</sup> Komisja Europejska, 2016. [Normy jakości powietrza](#).

<sup>39</sup> Europejska Agencja Środowiska, 2016. [Przeglądarka danych dotyczących emisji zanieczyszczenia powietrza \(konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekiej odległości\)](#).

<sup>40</sup> Obecne krajowe pułapy emisji mają zastosowanie od 2010 r. ([dyrektywa 2001/81/WE](#)); zmienione pułapy na 2020 i 2030 r. zostały określone w [dyrektywie \(UE\) 2016/2284](#) w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy 2003/35/WE oraz uchylenia dyrektywy 2001/81/WE.

<sup>41</sup> Ozon w warstwie przyziemnej jest produkowany w wyniku reakcji fotochemicznej na zanieczyszczenie i stanowi również gaz cieplarniany.

<sup>42</sup> Europejska Agencja Środowiska, 2016. Jakość powietrza w Europie – raport 2016. (Tabela 10.2, szczegółowe informacje w odniesieniu do metodyki klasyfikacji w tym sprawozdaniu).

<sup>43</sup> Na podstawie Europejskiej Agencji Środowiska, 2016. Jakość powietrza w Europie – raport 2016. (Wykresy 4.1, 6.1 i 7.1).

<sup>44</sup> Cząstki stałe (PM) stanowią mieszaninę cząsteczek aerozoli (stałych



benzo[a]pirenu we wszystkich strefach<sup>45</sup>. Normy te przekraczane często w bardzo dużym stopniu. Ponadto w 24 strefach jakości powietrza stwierdzono zbyt wysokie poziomy drobnych cząstek stałych (PM<sub>2,5</sub>), w przypadku których wartość dopuszczalna stała się wiążąca dopiero w 2015 r. Limity dotyczące dwutlenku azotu (NO<sub>2</sub>)<sup>46</sup> również zostały przekroczone (w czterech aglomeracjach). Wartości docelowe i cele długoterminowe w odniesieniu do stężenia ozonu nie zostały spełnione w szeregu stref jakości powietrza w 2014 r., w tym w trzech strefach, w których przekroczone również powiązane wartości docelowe. Dodatkowo wartości docelowe średniego rocznego stężenia arsenu zostały przekroczone w dwóch strefach jakości powietrza.

Komisja Europejska wszczyną postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego obejmujące wszystkie zainteresowane państwa członkowskie, w tym Polskę, w następstwie ciągłych naruszeń wymogów dotyczących jakości powietrza (dla PM<sub>10</sub> i NO<sub>2</sub>), które mają poważny, negatywny wpływ na zdrowie i środowisko. Celem jest wprowadzenie stosownych środków prowadzących do przestrzegania norm we wszystkich strefach.

Ponadto Polska nie podejmuje wystarczających środków, aby ograniczyć przypadki przekraczania norm w przypadku innych substancji. Głównym źródłem zanieczyszczeń spowodowanych PM<sub>10</sub> i benzo[a]pirenem jest „niska emisja” (ogrzewanie pojedynczych domów). Przyczyną przekraczania norm NO<sub>2</sub> jest działalność sektora transportu.

W szczególności uderzający jest fakt, że mimo tak poważnego problemu w kwestii jakości powietrza, Polska jest jedynym państwem członkowskim UE bez żadnych norm dotyczących paliw stałych sprzedawanych na rynku. Dodatkowo w Polsce nie obowiązują żadne normy emisji dla nowych kotłów. Powszechność stosowania kotłów niespełniających norm w połączeniu z dostępnością węgla słabej jakości stanowią główne czynniki wpływające na jakość powietrza w większości stref w Polsce. Bez odpowiednich, dopasowanych środków mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia pochodzącego z głównych sektorów, które przyczyniają się do tego zanieczyszczenia, istnieje bardzo małe prawdopodobieństwo, że zakończą się ciągłe i poważne naruszenia unijnych norm jakości powietrza.

Szacuje się, że koszty zewnętrzne związane ze zdrowiem wynikające z zanieczyszczenia powietrza w Polsce przekraczają 26 mld EUR/rocznie (przy korekcie dochodu za 2010 r.), przy czym koszty te obejmują nie tylko wartość wewnętrzną prowadzenia w pełni zdrowego życia, ale także koszty bezpośrednie poniesione przez gospodarkę. Te bezpośrednie koszty ekonomiczne obejmują 19 mln utraconych dni roboczych co roku w wyniku chorób związanych z zanieczyszczeniem powietrza, przy czym powiązane koszty ponoszone przez pracowników wynoszą 1 500 mln EUR/rocznie (przy korekcie dochodu za 2010 r.); koszty opieki zdrowotnej przekraczają 88 mln EUR/rocznie (przy korekcie dochodu za 2010 r.); a koszty poniesione w rolnictwie (straty upraw) wynoszą 272 mln EUR/rocznie (za 2010 r.)<sup>47</sup>.

### Proponowane działania

- Należy utrzymać tendencję spadkową w przypadku emisji zanieczyszczeń powietrza w celu osiągnięcia pełnej zgodności z wartościami dopuszczalnymi w zakresie jakości powietrza oraz zmniejszyć szkodliwy wpływ zanieczyszczenia powietrza na zdrowie, środowisko i gospodarkę. W szczególności należy ułatwić i wspierać działania na szczeblu lokalnym i regionalnym, które mają na celu poprawę jakości powietrza w strefach dotkniętych słabą jakością powietrza.
- Należy ograniczyć emisje tlenku azotu (NO<sub>x</sub>), aby zapewnić zgodność z mającymi obecnie zastosowanie krajowymi pułapami emisji[11] lub w celu zmniejszenia zawartości dwutlenku azotu (NO<sub>2</sub>) (oraz stężenia ozonu) między innymi poprzez zmniejszenie emisji związanych z transportem – w szczególności na obszarach miejskich.
- Należy zmniejszyć emisję i stężenie PM<sub>10</sub> między innymi poprzez zmniejszenie emisji związanych z generowaniem energii i ciepła z wykorzystaniem paliw stałych oraz emisji z transportu i rolnictwa.
- Należy umocnić instrumenty prawne w celu poprawy wdrażania i egzekwowania norm dotyczących jakości powietrza, w szczególności poprzez ustalenie norm emisji dla nowych kotłów na paliwa stałe, a także standardów jakości paliw stałych znajdujących się na rynku, aby skutecznie rozwiązać problem niskich emisji PM<sub>10</sub> i benzo[a]pirenu. Dodatkowo należy promować stosowanie zachęt finansowych w celu przyspieszenia odchodzenia od kotłów niespełniających norm.

lub płynnych) obejmującą szeroki zakres rozmiarów i składów chemicznych. Oznaczenie PM<sub>10</sub> (PM<sub>2,5</sub>) odnosi się do cząstek o maksymalnej średnicy 10 (2,5) mikrometrów. PM emitowane są z wielu źródeł antropogenicznych, w tym w wyniku spalania.

<sup>45</sup> Zob. [portal Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska \(EIONET\) dotyczący jakości powietrza](#).

<sup>46</sup> NO<sub>x</sub> jest emitowany podczas spalania paliwa, np. w zakładach przemysłowych lub w sektorze transportu drogowego. NO<sub>x</sub> to grupa gazów składających się z tlenku azotu (NO) i dwutlenku azotu (NO<sub>2</sub>).

<sup>47</sup> Dane te opierają się na [ocenie skutków](#) na potrzeby zintegrowanego pakietu Komisji Europejskiej w sprawie czystego powietrza (na 2013 r.).

<sup>[1]</sup> Zgodnie z dyrektywą w sprawie krajowych poziomów emisji państwa członkowskie mogą ubiegać się o korekty inwentaryzacji emisji. W oczekiwaniu na ocenę zastosowania jakichkolwiek dostosowań państwa członkowskie powinny ściśle kontrolować emisje z myślą o dalszych ograniczeniach.

## Hałas

W dyrektywie w sprawie hałasu w środowisku zawarto wspólne podejście do unikania hałasu, zapobiegania mu oraz zmniejszenia szkodliwych skutków hałasu związanych z narażeniem na działanie hałasu w środowisku.

Nadmierny hałas stanowi jedną z głównych przyczyn problemów ze zdrowiem<sup>48</sup>. Aby rozwiązać ten problem, w dorobku UE ustanawia się szereg wymogów dotyczących zmniejszenia hałasu, w tym: ocenę stopnia narażenia na działanie hałasu w środowisku poprzez mapy hałasu; zapewnienie społeczeństwu dostępu do informacji dotyczącej hałasu w środowisku i jego skutków; oraz przyjęcie planów działania w celu zapobiegania i zmniejszania hałasu w środowisku oraz zachowania dobrej jakości środowiska akustycznego.

Wdrożenie przez Polskę dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku<sup>49</sup> jest znacznie opóźnione. Mapy hałasu na potrzeby ostatniej tury sprawozdawczej (za 2011 r.) są w większości gotowe. Plany działania dotyczące zarządzania hałasem przyjęto jednak tylko dla 56 % aglomeracji i 13 % głównych dróg. Plany działania przyjęto dla głównych linii kolejowych i głównego portu lotniczego w Warszawie. W odniesieniu do brakujących planów działania Komisja zainicjowała kontakty dwustronne z Polską w celu wyjaśnienia sytuacji.

### Proponowane działania

- Należy przyspieszyć realizację planów działania dotyczących zarządzania hałasem.

## Jakość wody i gospodarka wodna

Zgodnie z polityką wodną i prawodawstwem UE wymaga się znacznego zmniejszenia wpływu oddziaływania na wody przejściowe, przybrzeżne i słodkie (w tym wody powierzchniowe i gruntowe) w celu osiągnięcia, utrzymania lub poprawy dobrego stanu jednolitych części wód, jak określono w ramowej dyrektywie wodnej; wymaga się wysokich standardów w odniesieniu do bezpiecznej wody pitnej i wody w kąpieliskach dla obywateli całej Unii; wymaga się także, aby obieg substancji biogenych (azotu i fosforu) był zarządzany w sposób bardziej zrównoważony i zasobooszczędny.

W celu zrównoważonego rozwoju zachęca się państwa

do zapewnienia wszystkim ludziom dostępu do wody i warunków sanitarnych, a także zrównoważonego gospodarowania nimi.

Głównym ogólnym celem polityki wodnej i prawodawstwa UE jest zapewnienie dostępu do wody dobrej jakości w ilości wystarczającej dla wszystkich Europejczyków. W dorobku prawnym UE w dziedzinie zasobów wodnych<sup>50</sup> dąży się do zapewnienia dobrego stanu wszystkich jednolitych części wód w całej Europie poprzez ograniczenie źródeł zanieczyszczenia (np. w rolnictwie, na obszarach miejskich i związanych z działalnością przemysłową), wprowadzenie zmian fizycznych i hydrologicznych w jednolitych częściach wód oraz zarządzanie ryzykiem powodzi.

Plany gospodarowania wodami w dorzeczu stanowią wymóg ramowej dyrektywy wodnej i środek uzyskania ochrony, poprawy i zrównoważonego użytkowania środowiska wodnego w całej Europie. Obejmuje to powierzchniowe wody słodkie, takie jak jeziora i rzeki, wody podziemne, wody estuaryjne i przybrzeżne do długości jednej mili morskiej.

Polska dostarczyła Komisji informacje z drugiego cyklu swoich planów gospodarowania wodami w dorzeczu. Nie zostały one jednak zawarte w niniejszym dokumencie, ponieważ Komisja nie była jeszcze w stanie potwierdzić tych informacji w przypadku wszystkich państw członkowskich.

W pierwszym cyklu planów gospodarowania wodami w dorzeczu przyjętych w 2009 r. Polska zgłosiła stan obejmujący 4 586 rzek, 1 038 jezior, 9 jednolitych części wód przejściowych, 10 jednolitych części wód przybrzeżnych oraz 161 jednolitych części wód podziemnych. Tylko w przypadku 3 % jednolitych części wód powierzchniowych osiągnięto dobry lub wysoki stan ekologiczny<sup>51</sup> (przy czym stan 83 % jest nieznanym), a w przypadku 3 % silnie zmienionych jednolitych części wód lub sztucznych jednolitych części wód<sup>52</sup> osiągnięto dobry lub wysoki potencjał ekologiczny (nieznany w przypadku 70 %). Ponadto dobry stan chemiczny<sup>53</sup> osiągnięto tylko

<sup>50</sup> Dorobek ten obejmuje [dyrektywę w sprawie wody w kąpieliskach \(2006/7/WE\)](#); [dyrektywę dotyczącą oczyszczania ścieków komunalnych \(91/271/EWG\)](#) w sprawie zrzutów ścieków komunalnych oraz części ścieków przemysłowych; [dyrektywę w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi \(98/83/WE\)](#) w sprawie jakości wody pitnej; [ramową dyrektywę wodną \(2000/60/WE\)](#) w sprawie gospodarowania zasobami wodnymi; [dyrektywę dotyczącą azotanów \(91/676/EWG\)](#); oraz [dyrektywę powodziową \(2007/60/WE\)](#).

<sup>51</sup> Dobry stan ekologiczny został zdefiniowany w ramowej dyrektywie wodnej i odnosi się do jakości populacji biologicznej, charakterystyki hydrologicznej i chemicznej.

<sup>52</sup> Wiele europejskich dorzeczy i wód zostało zmienionych w wyniku działalności człowieka, takiej jak odwadnianie terenu, ochrona przeciwpowodziowa oraz budowa tam w celu utworzenia zbiorników.

<sup>53</sup> Dobry stan chemiczny został zdefiniowany w ramowej dyrektywie wodnej i odnosi się do zgodności ze wszystkimi normami jakości

<sup>48</sup> WHO/JRC, 2011, [Burden of disease from environmental noise](#), Fritschi, L., Brown, A.L., Kim, R., Schwela, D., Kephelopoulou, S. (red.), Światowa Organizacja Zdrowia, Biuro Regionalne dla Europy, Kopenhaga, Dania.

<sup>49</sup> Dyrektywa w sprawie hałasu w środowisku zobowiązuje państwa członkowskie do przygotowania i opublikowania, co pięć lat, map hałasu oraz planów działania w zakresie zarządzania hałasem dla aglomeracji o liczbie mieszkańców powyżej 100 000 oraz głównych dróg, linii kolejowych i portów lotniczych.

w przypadku 3 % jednolitych części wód powierzchniowych (nieznany w przypadku 94 %), 6 % silnie zmienionych, sztucznych jednolitych części wód (nieznany w przypadku 89 %) oraz 93 % jednolitych części wód podziemnych. Ponadto 82 % jednolitej części wód podziemnych charakteryzuje się dobrym stanem ilościowym<sup>54</sup>.

Główne czynniki oddziaływania na polskie jednolite części wód powierzchniowych stanowią regulacja przepływu wód oraz morfologiczne zmiany, które mają wpływ na 52 % jednolitych części wód. Źródła punktowej emisji zanieczyszczeń mają wpływ na 33 % jednolitych części wód, a pobór wody – na 12 % jednolitych części wód. Rozproszone źródła zanieczyszczeń mają wpływ tylko na 3 % jednolitych części wód. Na przedmiotowy rozkład oddziaływania wpływają dwa największe obszary dorzeczy Wisły i Odry. Na innych mniejszych obszarach przy granicy z państwami sąsiadującymi rozkład oddziaływania różni się znacząco.

W planach gospodarowania wodami w dorzeczu z 2009 r. występuje szereg niedociągnięć skutkujących brakiem pewności w kwestii stanu, oddziaływania i skuteczności przedmiotowych programów środków. Te niedociągnięcia występują w szczególności w zakresie monitorowania, metod wyznaczania silnie zmienionych jednolitych części wód oraz metod oceniania i klasyfikacji ich stanu. W związku z tym w przypadku bardzo dużej części jednolitych części wód ich stan jest nieznany. Szereg wyłączeń został zastosowany bez wyraźnego uzasadnienia. Ponadto konieczne są nowe środki ograniczające wpływ rolnictwa. Nowa infrastruktura na potrzeby rolnictwa i energii wodnej musi zostać w pełni oceniona pod względem art. 4.7<sup>55</sup>.

Przedmiotowe niedociągnięcia stanowiły przyczynę wszczęcia przez Komisję postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do wdrażania ramowej dyrektywy wodnej. Niedociągnięcia te przyniosły również skutek w postaci zawieszenia finansowania UE na lata 2014–2020 dla projektów, które wiązały się ze hydromorfologicznymi zmianami jednolitych części wód i które podlegają wyłączeniom określonym w art. 4 ust. 7 ramowej dyrektywy wodnej, dopóki Polska nie wykaże zgodności z ramową dyrektywą wodną w drugim cyklu planów gospodarowania wodami w dorzeczu przewidzianym na koniec 2015 r.<sup>56</sup>. Komisja oczekuje, że Polska wyeliminuje

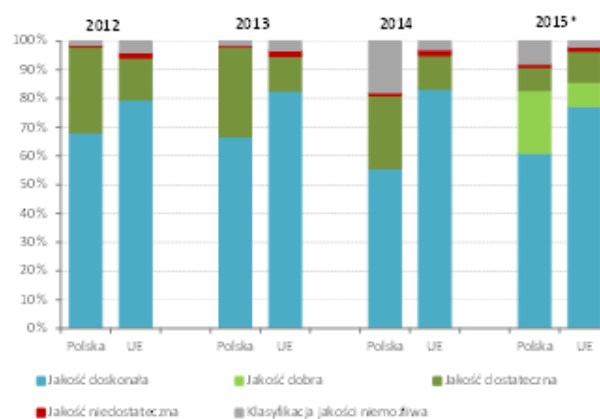
te niedociągnięcia w drugim cyklu planów gospodarowania wodami w dorzeczu.

Prawie wszystkie wody powierzchniowe przepływające przez całą Polskę uchodzą do Morza Bałtyckiego, które jest dotknięte nadmiernymi poziomami substancji biogennych. Wkład Polski w łączny ładunek azotu w Morzu Bałtyckim jest znaczny<sup>57</sup>, a duża jego część pochodzi z rolnictwa.

W wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (w sprawie C-356/13)<sup>58</sup> podkreślono, że Polska nie przestrzega dyrektywy azotanowej. Trybunał stwierdził, że wyznaczenie stref zagrożenia azotanami nie jest poprawne i nie uwzględnia kryteriów ustanowionych w dyrektywie (np. eutrofizacji Morza Bałtyckiego). Trybunał stwierdził również, że plany działania ustanowione przez Polskę są niewystarczające.

Jeżeli chodzi o wodę pitną, Polska uzyskuje bardzo wysoki stopień zgodności, równy 100 %, w zakresie parametrów mikrobiologicznych, chemicznych i wskaźnikowych określonych w dyrektywie w sprawie wody pitnej<sup>59</sup>.

**Wykres 10: Jakość wody w kąpieliskach w latach 2012–2015<sup>60</sup>**



\*Kategoria „dobra” została wprowadzona w sprawozdaniu dotyczącym wody w kąpieliskach z 2015 r.

Jak przedstawiono na wykresie 10, w 2015 r. w Polsce jakość wody w 60,9 % ze 197 kąpielisk była doskonała, w 21,8 % – dobra, a w 8,1 % – dostateczna. W przypadku dwóch kąpielisk jakość wody była niedostateczna lub niezgodna z wymogami, nie było natomiast możliwości dokonania oceny wody w pozostałych 16 kąpieliskach<sup>61</sup>.

ustanowionymi dla substancji chemicznych na szczeblu europejskim.

<sup>54</sup> Jeżeli chodzi o wody gruntowe, przyjęto zasadę ostrożnego zarządzania zasobami, która przewiduje zakaz bezpośrednich zrzutów do wód podziemnych oraz wymóg monitorowania jednolitych części wód podziemnych.

<sup>55</sup> Więcej informacji w sprawie stanu wdrożenia oraz bardziej szczegółowe zalecenia znajdują się w [sprawozdaniach z wdrażania ramowej dyrektywy wodnej](#).

<sup>56</sup> Więcej szczegółów znajduje się w sekcji 5 dotyczącej stosowania

instrumentów finansowych UE.

<sup>57</sup> [Strona internetowa konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego](#)

<sup>58</sup> [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-356/13](#).

<sup>59</sup> Sprawozdanie podsumowujące Komisji dotyczące [jakości wody pitnej w Unii sporządzone na podstawie badania sprawozdań państw członkowskich za okres 2011-2013 przewidzianego w art. 13 ust. 5 dyrektywy 98/83/WE; COM\(2016\) 666](#).

<sup>60</sup> Europejska Agencja Środowiska, [stan wody w kąpieliskach](#), 2016.

<sup>61</sup> Europejska Agencja Środowiska, 2016. [European bathing water quality in 2015 \(Jakość wody w europejskich kąpieliskach w 2015 r.\)](#).

Dane te wskazują na nieznaczną poprawę w porównaniu z 2014 r. W odniesieniu do wdrażania w Polsce dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych występują poważne problemy. Skupiają się one wokół opóźnień w zakresie osiągnięcia zgodności z przedmiotową dyrektywą, sprawozdawczości oraz wykorzystania funduszy UE w celu osiągnięcia zgodności.

Ostateczny termin spełnienia wymogów dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych przez Polskę upłynął dnia 31 grudnia 2015 r. Polska nie przedłożyła sprawozdania z wdrożenia dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych w ramach ostatnich działań sprawozdawczych za rok referencyjny 2012, w związku z czym Komisja nie była w stanie ocenić zgodności z poprzednimi ostatecznymi terminami przejściowymi. Komisja bada obecnie kwestie braku sprawozdawczości i niezgodności.

Polska bierze udział w skoordynowanym projekcie pilotażowym UE w sprawie ram wdrażania i informowania (Structured Information and Implementation Framework – SIIF). Z nieoficjalnych danych dostępnych w ramach SIIF wynika, że w 2013 r. w Polsce znajdowało się 1 567 aglomeracji, w których równoważna liczba mieszkańców przekracza 2 000. W aglomeracjach tych wygenerowano łączny ładunek równoważnej liczby mieszkańców równej 42 574 501, a 69 % tego ładunku dotyczy systemów kanalizacyjnych.

Na wniosek Komisji Polska przygotowała centralny plan wdrożenia dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych, w którym priorytetowo potraktowano inwestycje w aglomeracjach o równoważnej liczbie mieszkańców przekraczającej 100 000<sup>62</sup>.

### Proponowane działania

- Należy wyeliminować wszystkie luki wskazane w odniesieniu do wdrażania ramowej dyrektywy wodnej w drugim cyklu planów gospodarowania wodami w dorzeczu, w szczególności poprzez dokonanie bardziej szczegółowej oceny oddziaływania, poprawę monitorowania stanu jednolitych części wód oraz opracowanie skutecznych programów środków odnoszących się do wszystkich głównych zidentyfikowanych rodzajów oddziaływania.
- Należy zapewnić, aby w przypadku przyznanych wyłączeń wszystkie warunki do ich zastosowania były spełnione oraz poparte dowodami, w szczególności w odniesieniu do oceny znacznie korzystniejszej opcji środowiskowej.
- Należy dostosować gospodarkę wodną do celów ramowej dyrektywy wodnej, w szczególności w

s. 26.

<sup>62</sup> Więcej szczegółów znajduje się w sekcji 5 dotyczącej stosowania instrumentów finansowych UE.

odniesieniu do planowania inwestycji w sektorach związanych z żeglugą, ochroną przeciwpowodziową oraz energią wodną.

- Jak najszybciej należy zwiększyć wysiłki w zakresie wdrażania infrastruktury w celu osiągnięcia zgodności z dyrektywą dotyczącą oczyszczania ścieków komunalnych oraz ulepszyć krajowy system sprawozdawczości zgodnie z dyrektywą dotyczącą oczyszczania ścieków komunalnych.
- Należy rozszerzyć wyznaczanie stref zagrożenia azotanami oraz wzmocnić środki w programach działania.

### Rozszerzanie zrównoważonego rozwoju miast

W ramach polityki UE dotyczącej środowiska miejskiego zachęca się miasta do wdrażania polityki na rzecz zrównoważonego planowania i projektowania obszarów miejskich, w tym innowacyjnych podejść do miejskiego transportu zbiorowego i mobilności, ekologicznych budynków, efektywności energetycznej i ochrony różnorodności biologicznej w miastach.

11 celem zrównoważonego rozwoju jest uczynienie miast i osiedli ludzkich bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu.

Europa stanowi 11 milionów dużych i małych miast; ok. 75 % populacji UE żyje na obszarach miejskich<sup>63</sup>. Środowisko miejskie stawia szczególne wyzwania w zakresie środowiska i zdrowia ludzi, przy czym zapewnia także możliwości i zwiększenie wydajności wykorzystania zasobów.



Państwa członkowskie, instytucje europejskie, miasta oraz zainteresowane strony przygotowały nową agendę miejską dla UE (włączając inicjatywę „inteligentne miasta”) w celu rozwiązania tych kwestii w kompleksowy sposób, w tym ich związków z wyzwaniami społecznymi i gospodarczymi. W centrum tej agendy miejskiej będzie

<sup>63</sup> Europejska Agencja Środowiska, [środowisko miejskie](#).

znajdować się rozwój dwunastu partnerstw w sprawie zidentyfikowanych wyzwań dla miast, w tym jakości powietrza i budownictwa mieszkaniowego<sup>64</sup>.

Komisja Europejska zapoczątkuje nowy system referencyjny w 2017 r.<sup>65</sup>.

W UE pobudza się rozwój zielonych miast poprzez nagrody i finansowanie, takie jak tytuł Zielonej Stolicy Europy skierowany do miast o liczbie mieszkańców przekraczającej 100 000 oraz inicjatywa „Europejski Zielony Liść” skierowana do miast o liczbie mieszkańców między 20 000 i 100 000. Warszawa jest jednym z siedmiu miast ubiegających się o tytuł Zielonej Stolicy Europy w 2018 r.

## Umowy międzynarodowe

W traktatach UE wymaga się, aby polityka Unii w dziedzinie środowiska promowała na płaszczyźnie międzynarodowej środki zmierzające do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska.

Większość problemów w dziedzinie środowiska ma charakter transgraniczny i charakteryzuje się często globalnym zakresem zastosowania; problemy te można skutecznie rozwiązać tylko poprzez współpracę międzynarodową. Międzynarodowe umowy środowiskowe zawarte przez Unię są wiążące dla instytucji Unii oraz jej państw członkowskich. W związku z tym od UE i państw członkowskich wymaga się podpisania, ratyfikowania i skutecznego wdrożenia wszystkich stosownych międzynarodowych umów środowiskowych w odpowiednim terminie. Będzie to stanowiło również ważny wkład w osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju, do czego państwa członkowskie zobowiązały się w 2015 r., przy czym wiele zobowiązań obejmowało już prawnie wiążące umowy.

Fakt, że niektóre państwa członkowskie nie podpisały lub nie ratyfikowały szeregu międzynarodowych umów środowiskowych zagraża wdrożeniu przepisów środowiskowych, w tym wewnątrz Unii, a także podważa wiarygodność Unii w zakresie powiązanych negocjacji i spotkań międzynarodowych, gdzie popieranie

uczestnictwa państw trzecich w tego rodzaju umowach stanowi ustalony cel polityki UE. W umowach, w przypadku których odbywa się głosowanie, wspomniana kwestia ma bezpośredni wpływ na liczbę głosów do oddania przez UE.

Obecnie Polska podpisała trzy umowy w zakresie konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości, ale jeszcze ich nie ratyfikowała: protokół z Göteborga w sprawie przeciwdziałania zakwaszeniu, eutrofizacji i powstawaniu ozonu w warstwie przyziemnej, protokół w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych oraz protokół w sprawie metali ciężkich. Ta sama zasada ma zastosowanie do protokołu z Nagoi<sup>66</sup>. Polska nie podpisała ani nie ratyfikowała porozumienia o ochronie afrykańsko-euroazjatyckich wędrownych ptaków wodnych.

<sup>64</sup> <http://urbanagendaforthe.eu/>

<sup>65</sup> Komisja opracowuje narzędzie referencyjne i monitorowania dla miast (Urban Benchmarking and Monitoring – UBaM), które ma zostać uruchomione w 2017 r. Kształtują się najlepsze praktyki, które zostaną lepiej rozpowszechnione za pośrednictwem aplikacji zawierającej narzędzie UBaM oraz w coraz większym stopniu za pośrednictwem np. stowarzyszenia Eurocities, Międzynarodowej Rady na rzecz Lokalnych Inicjatyw Środowiskowych (ICLEI), Rady Gmin i Regionów Europy (CEMR), Komitetu Regionów, Porozumienia Burmistrzów i innych.

<sup>66</sup> Protokół o dostępie do zasobów genetycznych oraz sprawiedliwym i równym podziale korzyści wynikających z wykorzystania tych zasobów do Konwencji o różnorodności biologicznej.

## Część II: Ustanowienie ram: narzędzia wdrażania

### 4. Instrumenty rynkowe i inwestycje

#### Opodatkowanie ekologiczne i dotacje o skutkach szkodliwych dla środowiska

W planie działania dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym zachęca się do stosowania zachęt finansowych oraz instrumentów ekonomicznych, takich jak opodatkowanie, w celu zapewnienia, aby ceny produktów lepiej odzwierciedlały koszty środowiskowe. Stopniowe ograniczanie dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska monitoruje się w kontekście europejskiego semestru oraz w zakresie krajowych programów reform przedłożonych przez państwa członkowskie.

Opodatkowanie zanieczyszczenia i wykorzystywanie zasobów może generować zwiększony dochód oraz przynosi znaczne korzyści społeczne i środowiskowe.

W 2014 r. przychody Polski z podatków środowiskowych stanowiły 2,51 % PKB (w porównaniu ze średnią UE na poziomie 2,46 %). Stanowi to znaczny wzrost od 2000 r., kiedy dochód ten stanowił tylko 2,15 % PKB. Podatki od energii stanowiły 2,13 % PKB, znacznie powyżej średniej UE na poziomie 1,88 %. W podatkach od zanieczyszczenia i zasobów (wszystkie wyodrębnione dla krajowych, regionalnych i lokalnych funduszy środowiskowych Polski) zebrano równowartość 0,10 % PKB, co stanowiło gwałtowny spadek z 0,19 % w poprzednim roku, natomiast podatki transportowe (poza paliwami transportowymi) stanowiły 0,19 % PKB. Podatki od rejestracji samochodu nie opierają się na poziomach emisji, ale na pojemności silnika oraz wartości danego samochodu, która generalnie równa się kosztowi zakupu/sprzedazy tego samochodu. Jak przedstawiono na wykresie 11, w 2014 r. dochody z podatku środowiskowego stanowiły 7,8 % (wzrost z 7,5 %) łącznych dochodów z podatków oraz składek na ubezpieczenie społeczne (średnia UE-28: 6,35 %).

Badanie z 2016 r.<sup>67</sup> wskazuje, że w Polsce istnieje znaczny

potencjał przejścia z podatków z tytułu pracy na podatki środowiskowe. Zgodnie ze scenariuszem dobrych praktyk<sup>68</sup> przedmiotowa kwota może wynieść 15,26 mld PLN w 2018 r. (3,64 mld EUR), która to suma wzrośnie do 29,77 mld PLN w 2030 r. (7,1 mld EUR) (obie kwoty są realne na 2015 r.). Stanowi to równowartość dodatkowych 0,75 % i 0,98 % PKB odpowiednio w roku 2018 i 2030. Największe potencjalne źródło przychodów mogą stanowić podatki od pojazdów dzięki dostosowaniu ich do poziomów emisji. Przyniesie to również korzyści w zakresie jakości powietrza oraz łącznej skuteczności floty samochodowej. Zmiany mogą osiągnąć wartość 9,4 mld PLN w 2030 r. (2,24 mld EUR) (kwota realna na 2015 r.), co odpowiada 0,31 % PKB.

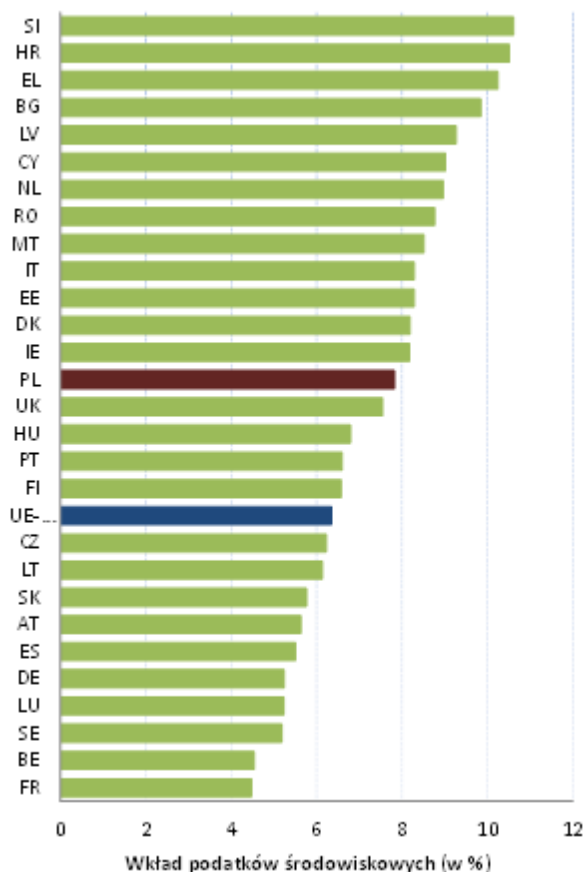
**Wykres 11: Dochody z podatków środowiskowych jako odsetek łącznych dochodów z podatków i składek na ubezpieczenia społeczne (poza przypisanymi umownie składkami na ubezpieczenia społeczne) za 2014 r.**<sup>69</sup>

<sup>67</sup> Eunomia Research & Consulting, Institute for European Environment Policy (IEEP), Uniwersytet w Aarhus, ENT, 2016. [Badanie w sprawie oceny potencjału środowiskowego reformy podatkowej dla UE-28](#). Uwaga: rządy krajowe są zobowiązane do określenia stawek podatkowych w ramach zasad jednolitego rynku UE, a w niniejszym sprawozdaniu nie sugeruje się konkretnych zmian w zakresie poziomu opodatkowania środowiskowego. Przedstawia ono jedynie ustalenia badania z 2016 r. przeprowadzonego m.in. przez Eunomię i in. w sprawie potencjalnych korzyści, jakie mogą przynieść różne podatki środowiskowe. W związku z tym to do organów krajowych należy ocena tego badania i jego konkretny wpływ w kontekście krajowym. Pierwszym krokiem w tym kierunku, wykonanym już przez szereg państw członkowskich, jest stworzenie grup ekspertów w celu

oceny tego wpływu i złożenia konkretnych propozycji.

<sup>68</sup> Scenariusz dobrych praktyk oznacza porównanie ze skutecznymi praktykami opodatkowania w innym państwie członkowskim.

<sup>69</sup> Eurostat, [dochody z podatków środowiskowych](#), dostęp w październiku 2016 r.



PKB<sup>70</sup>. Znaczną część tych pieniędzy wydaje się na sektory o silnym wpływie na środowisko, takie jak budownictwo lub transport, w związku z czym zielone zamówienia publiczne mogą pomóc znacznie obniżyć wpływ wydatków publicznych oraz wspierać zrównoważone, innowacyjne przedsiębiorstwa. Komisja zaproponowała kryteria zielonych zamówień publicznych w UE<sup>71</sup>.

W Polsce obowiązuje krajowy plan działania w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na okres 2013–2016<sup>72</sup>.

Kryteriów procedury udzielania zielonych zamówień publicznych nie sporządzono na szczeblu krajowym. Urząd Zamówień Publicznych promuje jednak ich dobrowolne stosowanie w oparciu o kryteria zielonych zamówień publicznych UE<sup>73</sup>.

Obecny cel zakłada osiągnięcie poziomu 20 % zielonych zamówień publicznych do końca 2016 r. (mierzonych przez Urząd Zamówień Publicznych, uwzględniając wszystkie aspekty środowiskowe w postępowaniu o udzielenie zamówienia). Dodatkowe cele obejmują m.in.:

- podnoszenie świadomości w zakresie zielonych zamówień publicznych mierzone liczbą nowo przeszkolonych urzędników odpowiedzialnych za zamówienia (600 beneficjentów specjalistycznych szkoleń i konferencji);
- zwiększenie liczby podmiotów posiadających zweryfikowany system zarządzania środowiskowego;
- zwiększenie liczby produktów, którym przyznano oznakowanie ekologiczne UE, oraz krajowych oznakowań ekologicznych ISO typu I;
- zwiększenie o 20 % liczby użytkowników sekcji poświęconej zielonym zamówieniom publicznym na stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych<sup>74</sup>.

## Zielone zamówienia publiczne

W ramach polityki UE dotyczącej zielonych zamówień publicznych zachęca się państwa członkowskie do podejmowania kolejnych kroków na rzecz osiągnięcia celu polegającego na zastosowaniu kryteriów zielonych zamówień publicznych co najmniej do 50 % procedur przetargowych.

Zielone zamówienia publiczne stanowią proces, w ramach którego instytucje publiczne starają się uzyskać towary, usługi i roboty budowlane, których oddziaływanie na środowisko w trakcie ich cyklu życia jest ograniczone w porównaniu do towarów, usług i robót budowlanych o identycznym przeznaczeniu, jakie zostałyby zamówione w innym przypadku.

Siła nabywcza zamówień publicznych odpowiada ok. 14 %

## Inwestycje: wkład funduszy UE

Rozporządzenia w sprawie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych stanowią, że państwa członkowskie powinny promować cele w zakresie

<sup>70</sup> Komisja Europejska, 2015. [Udzielanie zamówień publicznych](#)

<sup>71</sup> W komunikacie „Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska” (COM(2008) 400) Komisja zaleciła stworzenie procesu w celu określenia wspólnych kryteriów zielonych zamówień publicznych. Podstawowe założenie zielonych zamówień publicznych opiera się na jasnych, weryfikowalnych, uzasadnionych oraz ambitnych kryteriach środowiskowych dla produktów i usług w oparciu o podejście uwzględniające cykl życia oraz na bazie dowodów naukowych.

<sup>72</sup> [Krajowy plan działania w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych](#)

<sup>73</sup> Komisja Europejska, 2015. [Dokumentacja w zakresie krajowych planów działania dotyczących zielonych zamówień publicznych](#)

<sup>74</sup> PwC, 2015. Sprawozdanie końcowe. Strategic use of public procurement in promoting green, social and innovative policies.

środowiska i klimatu w swoich strategiach finansowania i programach dotyczące spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, rozwoju obszarów wiejskich i polityki morskiej, a także zwiększyć zdolności organów wykonawczych w zakresie opłacalnych i zrównoważonych inwestycji w tych obszarach.

Dobre wykorzystanie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych<sup>75</sup> ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia celów środowiskowych i uwzględnienia ich w innych obszarach polityki. Inne programy i fundusze, takie jak: „Horyzont 2020”, program LIFE oraz EFIS<sup>76</sup>, również mogą wspierać wdrażanie i rozpowszechnianie najlepszych praktyk.

Polska jest największym beneficjentem funduszy polityki spójności w latach 2014–2020, gdyż przydzielono jej 77 mld EUR. Oprócz znacznych inwestycji w łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się do niej planowane wydatki w ramach konkretnych kategorii związanych ze środowiskiem wynoszą 7,9 % (6,08 mld EUR, zob. rysunek 12). Z tej sumy największą kwotę 2,5 mld EUR przeznaczono na sektor wodno-ściekowy, a kolejne 1,3 mld EUR na gospodarowanie odpadami, 434 mln EUR – na środki dotyczące przyrody i różnorodności biologicznej oraz 428 mln EUR – na środki dotyczące jakości powietrza. Wspomniane priorytety środowiskowe są objęte wsparciem w ramach krajowego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz w ramach 16 regionalnych programów operacyjnych. Jest jeszcze zbyt wcześnie, żeby wyciągać wnioski na temat wykorzystania i wyników europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020, gdyż odnośne programy nadal znajdują się na wczesnym etapie realizacji.

Jeżeli chodzi o gospodarowanie odpadami, na koniec tego okresu budżetowego można spodziewać się następujących wyników:

- wsparcia dla 526 punktów zbiórki segregowanych odpadów komunalnych;
- wsparcia dla 85 zakładów gospodarowania odpadami;
- zaoferowania co najmniej 3,4 mln osobom selektywnej zbiórki odpadów;
- uzyskania dodatkowych możliwości przerobowych w zakresie recyklingu odpadów w ilości co najmniej 643,5 tys. ton rocznie.

<sup>75</sup> Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne składają się z pięciu funduszy – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu Spójności (FS), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR). EFRR, FS i EFS razem tworzą fundusze polityki spójności.

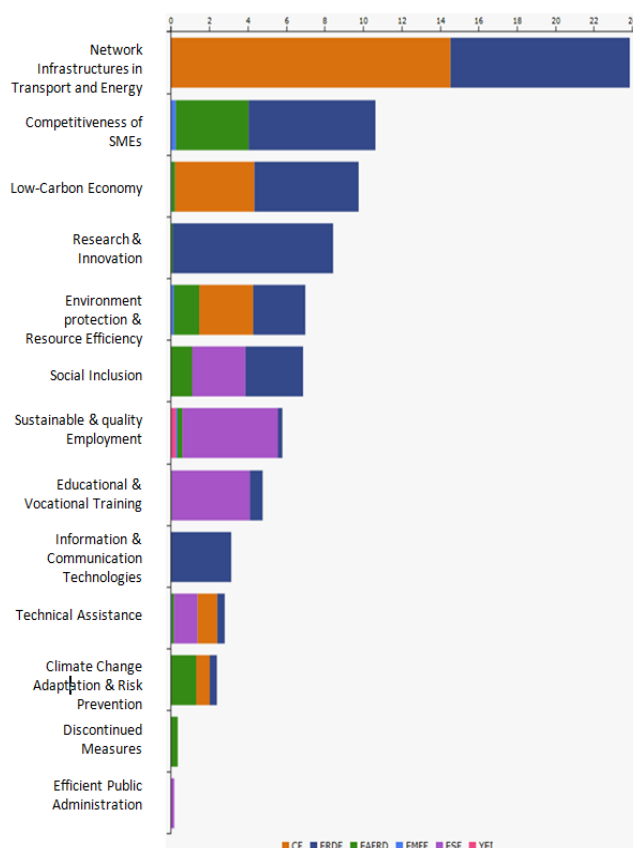
<sup>76</sup> Europejski Bank Inwestycyjny, 2016 [Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych](#)

Jeżeli chodzi o gospodarkę wodno-ściekową, oczekuje się osiągnięcia następujących wyników:

- zbudowania systemów kanalizacji sanitarnej o długości 10 583 km oraz udzielenia wsparcia co najmniej 247 oczyszczalniom ścieków komunalnych;
- podłączenia dodatkowej ludności do systemu zbierania ścieków i zapewnienia dotychczasowym użytkownikom lepszego oczyszczania ścieków – łącznie 2 586 115 użytkowników.

Aktualne dane wskazują na to, że unijne środki finansowe na lata 2007–2013 zostały prawie całkowicie wyczerpane<sup>77</sup>.

**Wykres 12: Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne na lata 2014–2020: budżet Polski w ujęciu tematycznym, w mld EUR<sup>78</sup>**



Warunki wstępne w ramach celu tematycznego 6 w odniesieniu do wody i odpadów zostały częściowo spełnione. Z tego względu przygotowano odpowiednie plany działania dla każdego z tych sektorów. W szczególności w przypadku sektora gospodarowania odpadami plany gospodarki odpadami – krajowy i 16 wojewódzkich – mają zostać poddane przeglądowi,

<sup>77</sup> Ostateczne dane za lata 2007–2013 będą dostępne dopiero pod koniec 2017 r.

<sup>78</sup> Komisja Europejska, [europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne – dane dotyczące poszczególnych państw](#)



zwłaszcza w odniesieniu do środków prawnych i finansowych oraz infrastruktury niezbędnej do wdrożenia dyrektyw w sprawie odpadów. W odniesieniu do warunku wstępnego dotyczącego wody Polska zobowiązała się do podjęcia dwóch głównych działań:

- i. znalezienia ustawy o wodzie w taki sposób, by strategiczne planowanie infrastruktury było zgodne z ramową dyrektywą wodną;
- ii. przyjęcia w drugim cyklu planów gospodarowania wodami w dorzeczu, w których zlikwidowano niedociągnięcia występujące w pierwszych planach gospodarowania wodami w dorzeczu i które są zgodne z ramową dyrektywą wodną.

Ponadto oprócz warunku wstępnego, o którym mowa powyżej, ze względu na niedociągnięcia we wdrażaniu ramowej dyrektywy wodnej wprowadzono kolejną specjalną klauzulę warunkową dotyczącą współfinansowania ze środków UE projektów, które powodują zastosowanie zwolnienia zgodnie z art. 4 ust. 7 ramowej dyrektywy wodnej. Współfinansowanie ze środków UE takich projektów jest zawieszane do czasu potwierdzenia przez Komisję zgodności planów gospodarowania wodami w dorzeczu, które przyjęto w drugim cyklu dla Wisły i Odry, z ramową dyrektywą wodną.

Mimo przeznaczania znacznych środków finansowych UE na wdrożenie dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych w latach 2000–2013 (około 10 mld EUR) daleko jeszcze do osiągnięcia celu dotyczącego pełnej zgodności z przepisami tej dyrektywy. Z tego względu w kontekście okresu programowania 2014–2020 Komisja zwróciła się do Polski o ocenienie stopnia wdrożenia tej dyrektywy oraz o określenie priorytetów odnośnie do poszczególnych aglomeracji i inwestycji, aby skierować unijne środki finansowe na projekty, które w największym stopniu przyczynią się do zniwelowania braków pod względem wdrażania.

Od 2010 r. w Polsce istnieje krajowa sieć organów środowiskowych i zarządzających o nazwie „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju”, współfinansowana w ramach polityki spójności UE. Sieć ta zrzesza organy krajowe i regionalne oraz zapewnia im platformę do celów wymiany wiedzy i budowania zdolności w sprawach dotyczących środowiska związanych z realizacją polityki spójności. Grupy robocze utworzone w ramach tej sieci zajmują się kwestiami wdrażania unijnego dorobku prawnego w dziedzinie środowiska, które sprawiają szczególne trudności przy przygotowywaniu serii projektów. Wkład grup roboczych często przyczyniał się do zgłaszania istotnych wniosków ustawodawczych, takich jak ustawa antyśmogowa w 2015 r. i krajowy program zapobiegania powstawaniu odpadów.

Jeżeli chodzi o włączanie kwestii dotyczących środowiska

do wspólnej polityki rolnej (WPR), dwoma obszarami kluczowymi dla Polski są:

- i. korzystanie z funduszy rozwoju obszarów wiejskich na płacenie za gospodarowanie gruntami z uwzględnieniem ochrony środowiska oraz za inne środki ochrony środowiska przy jednoczesnym unikaniu finansowania środków, które mogłyby szkodzić środowisku;
- ii. zapewnienie skutecznego wdrażania pierwszego filaru WPR w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności oraz „zazieleniania” pierwszego filaru.

Zatwierdzony krajowy program rozwoju obszarów wiejskich (w ramach EFRROW) ma budżet ponad 8,598 mld EUR. Środki przydzielone na priorytet dotyczący ekosystemów (priorytet 4) wynoszą 2,647 mld EUR, co stanowi 30,8 % całości budżetu. Na działania rolno-środowiskowo-klimatyczne przeznaczono jednak zaledwie 1,198 mld EUR, co stanowi 8,8 % całości budżetu. Aktualny budżet będzie niewystarczający do zaspokojenia coraz większych potrzeb środowiskowych Polski. Nadal istnieją poważne obawy odnośnie do środków finansowych przeznaczonych na priorytet 4, ponieważ wszystkie środki przeznaczone na ograniczenia naturalne są liczone jako środki przyczyniające się do poprawy stanu środowiska, podczas gdy w rzeczywistości żadna taka poprawa nie nastąpi. Prowadzi to do przeszacowania środków finansowych przeznaczonych na ochronę środowiska. Konieczne jest ulepszenie programu rozwoju obszarów wiejskich, aby skoncentrować się na obszarach określonych w programie działań w ramach drugiego cyklu planów gospodarowania wodami w dorzeczu, które należało opracować do końca 2015 r., oraz aby odzwierciedlić priorytety priorytetowych ram działań dla sieci Natura 2000.

Puła środków finansowych Polski na płatności bezpośrednie na lata 2015–2020 wynosi 17,067 mld EUR, z czego 30 % (5,12 mld EUR) przeznaczono na praktyki w zakresie zazieleniania korzystne dla środowiska. Ambitne pod względem środowiskowym wdrażanie zazieleniania w ramach pierwszego filara wyraźnie pomogłoby poprawić sytuację środowiska na obszarach nieobjętych programem rozwoju obszarów wiejskich, w tym na obszarze intensywnie eksploatowanym, a w stosownych przypadkach Polska mogłaby przeprowadzić przegląd tego wdrażania na swoim terytorium.



## 5. Skuteczne zarządzanie i wiedza

16 cel zrównoważonego rozwoju dotyczy zapewnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz tworzenia skutecznych, rozliczalnych i włączających instytucji na wszystkich poziomach. 17 cel zrównoważonego rozwoju dotyczy lepszej realizacji polityki, poprawy jej koordynacji i spójności, stymulowania nauki, technologii i innowacji, tworzenia partnerstw oraz opracowywania metod pomiaru postępów.

Skuteczne zarządzanie prawodawstwem i polityką UE w dziedzinie środowiska wymaga posiadania odpowiednich ram instytucjonalnych, spójności i koordynacji polityki, stosowania instrumentów prawnych i pozaprawnych, angażowania podmiotów pozarządowych oraz posiadania odpowiednich poziomów wiedzy i umiejętności<sup>79</sup>. Udana wdrożenie zależy w dużym stopniu od wykonywania przez władze centralne, regionalne i lokalne kluczowych zadań ustawodawczych i administracyjnych, zwłaszcza przyjmowania odpowiednich przepisów implementacyjnych, skoordynowanego działania na rzecz osiągnięcia celów środowiskowych oraz podejmowania prawidłowych decyzji w takich kwestiach jak pozwolenia na działalność przemysłową. Poza wykonywaniem tych zadań władze muszą interweniować, aby zapewnić bieżącą zgodność podmiotów gospodarczych, infrastruktury publicznej i osób fizycznych z przepisami („zapewnienie zgodności”). Społeczeństwo obywatelskie również ma do odegrania rolę, w tym poprzez działania prawne. Aby wzmocnić rolę wszystkich podmiotów, ważne jest gromadzenie i udostępnianie wiedzy i dowodów dotyczących stanu środowiska oraz presji, czynników i wpływów oddziałujących na środowisko.

Również skuteczne zarządzanie prawodawstwem i polityką UE w dziedzinie środowiska zyskuje na dialogu w obrębie państw członkowskich oraz między państwami członkowskimi a Komisją na temat tego, czy obecne prawodawstwo UE w dziedzinie środowiska jest odpowiednie do danego celu. Prawodawstwo można prawidłowo wdrożyć tylko wówczas, gdy uwzględnia się w nim doświadczenia na poziomie państwa członkowskiego związane z realizacją zobowiązań unijnych. Inicjatywa „Make It Work”, ustanowiony w 2014 r. projekt kierowany przez państwa członkowskie, służy organizowaniu dyskusji na temat możliwości poprawienia przejrzystości, spójności i struktury prawodawstwa UE w dziedzinie środowiska bez obniżania istniejących standardów ochrony.

### Skuteczne zarządzanie na poziomie władz

<sup>79</sup> Komisja stale pracuje nad poszerzeniem wiedzy na temat jakości i funkcjonowania systemów administracyjnych poszczególnych państw członkowskich.

### centralnych, regionalnych i lokalnych

Podmioty zaangażowane we wdrażanie prawodawstwa w dziedzinie środowiska na poziomie unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym powinny być wyposażone w wiedzę, narzędzia i możliwości, aby mogły one usprawnić uzyskiwanie korzyści z tego prawodawstwa oraz udoskonalić zarządzanie procesem egzekwowania.

### Zdolność do wdrażania przepisów

Jest niezwykle istotne, aby administracje na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym miały zdolności, umiejętności i przeszkolenie niezbędne do realizowania swoich zadań oraz do skutecznej wzajemnej współpracy i koordynacji w ramach wielopoziomowego systemu rządzenia.

Na potrzeby działań w obszarach polityki (w tym projektów leżących w interesie publicznym) Polska stosuje instrumenty regulacyjne, takie jak ustawy, zarządzenia itd., wydawane na wszystkich szczeblach rządowych. Oceny skutków regulacji nie są jednak przeprowadzane systematycznie w odniesieniu do wszystkich wniosków regulacyjnych lub są one kończone na późnym etapie procesu decyzyjnego, często już po przygotowaniu wniosku. Polska mogłaby zatem ulepszyć swój proces decyzyjny, aby lepiej korzystać z oceny skutków regulacji oraz dowodów przy wyborze wariantów, co posłużyłoby zapewnieniu wybierania wyłącznie odpowiednich sposobów rozwiązania problemu.



Zmiany polityki w dziedzinie środowiska w Polsce wynikają głównie z rozporządzeń i dyrektyw UE. Ważnym elementem wyzwania związanego z wdrożeniem tych aktów jest terminowa transpozycja przez organy krajowe prawodawstwa UE w dziedzinie środowiska do prawa krajowego. Polska czasami z opóźnieniem transponuje do prawa krajowego dyrektywy dotyczące środowiska, a prawodawstwo jest często transponowane nieprawidłowo. Gdy jednak występowały przypadki

niezgodności, państwo to współpracowało i odpowiednio zmieniło swoje ustawodawstwo. Większość obecnych problemów z transpozycją jest związana z dyrektywami dotyczącymi ochrony wód, ale również dostępu do wymiaru sprawiedliwości (np. pod względem możliwości zwrócenia się do sądu przez zainteresowaną społeczność o zastosowanie środków tymczasowych lub pod względem niezapewnienia skutecznej procedury odwoławczej przed sądem w przypadku określonych projektów wchodzących w zakres stosowania dyrektywy w sprawie OOS).

Wdrożenie nadal jednak pozostaje prawdziwym wyzwaniem, o czym świadczy fakt, że Polska znajduje się wśród państw o najwyższej liczbie naruszeń prawa i skarg w dziedzinie środowiska, głównie w odniesieniu do wód (np. wdrożenie ramowej dyrektywy wodnej), zanieczyszczenia powietrza (np. przekroczenia wartości granicznych PM<sub>10</sub>) oraz ochrony przyrody.

### Koordinacja i integracja

Polska nie posiada strategii zrównoważonego rozwoju. Istniejące dokumenty dotyczące planowania w odniesieniu do środowiska (takie jak program ochrony powietrza) mają charakter deklaracyjny i niewiążący.

Minister Środowiska jest odpowiedzialny za politykę w dziedzinie środowiska i zmiany klimatu, w szczególności w zakresie powietrza, odpadów, geologii i koncesji geologicznych, gospodarki wodnej, gospodarki leśnej i edukacji środowiskowej. Minister sprawuje nadzór nad lasami państwowymi, Głównym Inspektoratem Ochrony Środowiska, Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska, Prezesem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej i Prezesem Państwowej Agencji Atomistyki.

Minister Środowiska ma również uprawnienia do wszczynania procedury ustawodawczej: minister może przyjmować akty wykonawcze i składać wnioski do parlamentu, w tym dotyczące ustaw transponujących dyrektywy UE. Minister sprawuje również nadzór nad wdrażaniem ustawodawstwa – albo bezpośrednio w odniesieniu do obszarów, za które jest odpowiedzialny, albo poprzez nadzór nad Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska i Prezesem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

Kompetencje środowiskowe są często dzielone między różnymi szczeblami polskiej administracji terytorialnej (tj. wojewódzkim, powiatowym i gminnym).

Pewne niedociągnięcia zauważono w zakresie gospodarowania jednolitymi częściami wód. Kontrola nad korzystaniem z wód i działaniami, które mogą wpłynąć na status jednolitych części wód, jest rozproszona między organami na poziomie centralnym, regionalnym, powiatowym i gminnym bez wystarczającej koordynacji. Ponadto regionalne zarządy gospodarki wodnej odgrywają sprzeczne role zarówno inwestorów w

projektach, jak i organów odpowiedzialnych za ochronę wód: sytuacja ta wydaje się osłabiać skuteczność wdrożenia niektórych przepisów ramowej dyrektywy wodnej.

Podobnie cel dotyczący ochrony różnorodności biologicznej powinien być w pełni uwzględniony w zakresie obowiązków Lasów Państwowych określonym w ustawie o lasach. Ponad połowę terenu wyznaczonego jako obszary Natura 2000 w Polsce stanowią lasy państwowe. Wymaga to przejrzystego i partycypacyjnego zarządzania lasami, w ramach którego można uwzględnić określone wymogi ochrony poszczególnych obszarów Natura 2000, które to wymogi mogą obejmować minimalizowanie interwencji człowieka i wspomaganie procesów naturalnych.

„Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju”, krajowa sieć organów środowiskowych i zarządzających, stanowi dobry przykład włączenia polityki w dziedzinie środowiska do cyklu programowania funduszy UE. Pod kierownictwem Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska regionalne dyrekcje ochrony środowiska współpracują w sprawach dotyczących środowiska z organami zarządzającymi programami operacyjnymi współfinansowanymi z funduszy UE<sup>80</sup>.

Oceny oddziaływania są ważnymi narzędziami zapewniającymi włączenie problematyki ochrony środowiska do wszystkich obszarów polityki rządu<sup>81</sup>.

Szesnastu regionalnych dyrektorów ochrony środowiska pod nadzorem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska odpowiada za ochronę przyrody i uczestniczy w procedurach wydawania zgody na realizację projektów, które wymagają oceny oddziaływania na środowisko. W niektórych przypadkach, na przykład autostrad i dróg ekspresowych, regionalny dyrektor przeprowadza procedurę OOS i wydaje decyzję środowiskową. W innych przypadkach zasięga się opinii regionalnych dyrektorów przed wydaniem decyzji środowiskowej i pozwoleń na budowę. Od powstania regionalnych dyrekcji w 2008 r. znacznie poprawiły one jakość procedury OOS i Polska obecnie posiada jedną z najbardziej kompleksowych procedur w UE–28. W prawie polskim uproszczono wymogi wynikające z innych dyrektyw dotyczących środowiska, w szczególności dyrektyw siedliskowej i ptasiej, i zintegrowano je w ramach jednej procedury OOS. Regionalne dyrekcje posiadają niezbędną zdolność do zapewnienia wysokiej jakości zintegrowanych procedur OOS.

<sup>80</sup> Więcej informacji można znaleźć w sekcji 5, która dotyczy korzystania z instrumentów finansowych UE.

<sup>81</sup> Artykuł 11 TFUE stanowi, że „przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska naturalnego”.

W 2016 r. Komisja opublikowała wytyczne<sup>82</sup> dotyczące ustanawiania skoordynowanych lub wspólnych procedur, które jednocześnie podlegają ocenom na mocy dyrektywy OOS, dyrektywy siedliskowej, ramowej dyrektywy wodnej i dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych.

### Proponowane działania

- Fundusze UE należy wykorzystać do zbudowania niezbędnych zdolności i zdobycia niezbędnej wiedzy fachowej na wszystkich poziomach administracji, które są zaangażowane we wdrażanie i egzekwowanie przepisów.
- Należy wzmocnić zarządzanie unijnym prawodawstwem i strategiami politycznymi, w szczególności w zakresie ochrony przyrody i gospodarki wodnej (np. dostosować struktury i zadania organów z sektora gospodarki wodnej w celu lepszej realizacji przez te organy zadań związanych z wdrażaniem ramowej dyrektywy wodnej oraz zaangażowania ich w proces udzielania zezwoleń).
- Należy usprawnić egzekwowanie przepisów w przypadku niepowodzenia w zakresie wdrażania środków łagodzących i kompensacyjnych, które zostały nałożone na podmioty zaangażowane w opracowywanie projektów w decyzjach dotyczących środowiska oraz pozwoleniach na budowę.

### Zapewnienie zgodności

Przepisy ogólne i szczegółowe prawa Unii dotyczące inspekcji, innych kontroli, grzywien oraz odpowiedzialności za środowisko pozwalają ustanowić podstawę systemów, które państwa członkowskie muszą posiadać, by zapewnić zgodność z unijnymi przepisami w zakresie ochrony środowiska.

Organy publiczne pomagają zapewnić rozliczalność podmiotów zobowiązanych poprzez monitorowanie i promowanie zgodności oraz poprzez podejmowanie wiarygodnych działań następczych (tj. egzekwowanie przepisów) w przypadku naruszenia przepisów lub powstania zobowiązań. Zgodność można monitorować zarówno z inicjatywy samych organów, jak również w odpowiedzi na skargi ze strony obywateli. Monitorowanie może obejmować różne rodzaje kontroli, w tym inspekcje działań dozwolonych, nadzór możliwych działań niedozwolonych, dochodzenia w sprawie przestępstw oraz audyty niedociągnięć systemowych. Podobnie istnieje szereg środków promowania zgodności, w tym kampanie na rzecz podnoszenia świadomości oraz

<sup>82</sup> Komisja Europejska, 2016. Zawiadomienie Komisji – [Wytyczne dotyczące optymalizacji ocen środowiskowych przeprowadzanych na mocy art. 2 ust. 3 dyrektywy w sprawie ocen oddziaływania na środowisko](#) (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE, zmieniona dyrektywą 2014/52/UE).

stosowanie wytycznych i internetowych narzędzi informacyjnych. Działania następcze podejmowane w związku z naruszeniem przepisów oraz powstaniem zobowiązań mogą obejmować działania administracyjne (np. cofnięcie pozwolenia), podejmowanie działań na mocy prawa karnego<sup>83</sup> oraz na mocy prawa zobowiązań (np. środków zaradczych, które należy zastosować po wystąpieniu szkody powstałej w wyniku wypadku na mocy przepisów w zakresie zobowiązań) oraz prawa kontraktowego (np. środków pozwalających na nałożenie wymogu przestrzegania postanowień umów w zakresie ochrony przyrody). Razem wszystkie wspomniane interwencje stanowią „zapewnienie zgodności”, które przedstawiono na rys. 13.

Wykres 13: Zapewnienie zgodności środowiskowej



W ramach najlepszej praktyki promowane jest stosowanie podejścia opartego na analizie ryzyka na poziomie strategicznym i operacyjnym, w którym do rozwiązywania najpoważniejszych problemów stosuje się najbardziej korzystne połączenie monitorowania zgodności, promowania przestrzegania przepisów oraz ich egzekwowania. Za najlepszą praktykę uznaje się również potrzebę koordynacji różnych organów i współpracy między nimi w celu zapewnienia spójności, unikanie powielania pracy oraz ograniczenie obciążenia administracyjnego. Aktywne uczestnictwo w ustanowionych paneuropejskich sieciach inspektorów, policji, prokuratorów i sędziów, takich jak *IMPEL*<sup>84</sup>, *EUFJE*<sup>85</sup>, *ENPE*<sup>86</sup> oraz *EnvCrimeNet*<sup>87</sup>, stanowi cenne narzędzie wymiany doświadczeń i dobrych praktyk.

Obecnie istnieje szereg zobowiązań sektorowych dotyczących inspekcji, a w dyrektywie UE w sprawie

<sup>83</sup> Unia Europejska, [dyrektywa 2008/99/WE w sprawie przestępstw przeciwko środowisku](#).

<sup>84</sup> [Europejska Sieć Wdrażania i Egzekwowania Prawa Ochrony Środowiska](#).

<sup>85</sup> [Europejskie Forum Sędziów ds. Ochrony Środowiska](#).

<sup>86</sup> [Europejska sieć prokuratorów na rzecz środowiska](#).

<sup>87</sup> Unia Europejska, [dyrektywa 2008/99/WE w sprawie przestępstw przeciwko środowisku](#).

odpowiedzialności za środowisko<sup>88</sup> przewidziano środki pozwalające zapewnić stosowanie zasady „zanieczyszczający płaci” w przypadku wystąpienia wypadków oraz incydentów szkodliwych dla środowiska. Powszechnie dostępne są również informacje zapewniające wgląd w obecne mocne i słabe strony każdego państwa członkowskiego.

W związku z tym w odniesieniu do każdego państwa członkowskiego poddano przeglądowi następujące elementy: stosowanie zapewnienia zgodności opartego na analizie ryzyka; koordynację organów i współpracę między nimi, jak również uczestnictwo w sieciach paneuropejskich; oraz najważniejsze aspekty wdrażania dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko na podstawie opublikowanych niedawno przez Komisję sprawozdania z wdrażania oraz oceny REFIT<sup>89</sup>.

W ostatnich dziesięciu latach Polska podjęła znaczne wysiłki na rzecz zwiększenia skuteczności inspekcji środowiskowych. W zależności od rodzajów ryzyka, które należy zlikwidować, przewidywane są różne rodzaje inspekcji, w szczególności inspekcje kompleksowe (audyt) oraz inspekcje związane z konkretną kampanią, problemem i inwestycją. Ponadto do wsparcia procesów w zakresie inspekcji stosuje się różne rodzaje list kontrolnych<sup>90</sup>. Jak przedstawiono w rozdziale 1, Najwyższa Izba Kontroli w Polsce odegrała istotną rolę w analizowaniu problemów z zakresu zgodności systemowej. Polska ustanowiła współpracę dwustronną z rządem norweskim, która doprowadziła do wprowadzenia nowego zestawu procedur w zakresie planowania, przeprowadzania i dokumentowania inspekcji oraz podejmowania działań następczych w związku z nimi<sup>91</sup>, jak również do większego wykorzystania narzędzi elektronicznych w celu zwiększenia skuteczności prac w zakresie inspekcji. Chociaż do organizowania instalacji przemysłowych obecnie stosuje się podejście oparte na analizie ryzyka, istnieje możliwość dalszego ulepszenia i udoskonalenia<sup>92</sup>.

<sup>88</sup> Unia Europejska, [dyrektywa 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko](#).

<sup>89</sup> [COM\(2016\) 204 final](#) oraz [COM\(2016\) 121 final](#) z dnia 14 kwietnia 2016 r. W dokumentach tych podkreślono potrzebę:  
– lepszego dokumentowania praktycznego stosowania dyrektywy;  
– opracowania narzędzi mających wspierać jej wdrażanie, takich jak wytyczne, szkolenia i rejestry dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko;  
– dostępności zabezpieczenia finansowego na wypadek powstania kosztów środków zaradczych w wyniku wydarzeń lub incydentów.

<sup>90</sup> Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w przeglądzie dotyczącym Polski przeprowadzonym z inicjatywy IMPEL, s. 35–37.

<sup>91</sup> Szczegółowe informacje na temat odpowiednich projektów można znaleźć [tutaj](#).

<sup>92</sup> Przegląd dotyczący Polski przeprowadzony z inicjatywy IMPEL, s. 28–31. Obowiązujący system jest wystarczająco elastyczny, by umożliwić rozróżnienie rodzajów aktywności, a kryteria ryzyka nie zawsze są dostosowane do celów środowiskowych, które mają zostać zrealizowane, i nie obejmują wszystkich istotnych obszarów

Coroczne sprawozdania z działalności przekazywane przez poszczególne organy kontrolne są publikowane na stronach internetowych. Wykonywanie działania są w pewnym stopniu monitorowane przy zastosowaniu pewnych podstawowych wskaźników wkładu i produktu, lecz wskaźniki wyników nie są stosowane, co utrudnia ocenę skuteczności działań kontrolnych.

Chociaż uznana jest wartość dodana współpracy władz polskich z odpowiednimi organami oraz ich koordynacja, nie ustanowiono zorganizowanych mechanizmów, a wymiany personelu i wspólne inspekcje są rzadkością<sup>93</sup>. Polska udziela się w EUFJE<sup>94</sup> oraz w niektórych zespołach eksperckich IMPEL<sup>95</sup>.

Duże znaczenie miałyby aktualne informacje na temat następujących kwestii:

- ustaleń dotyczących gromadzenia danych w celu śledzenia stosowania i skuteczności różnych interwencji za zakresu zapewnienia zgodności;
- zakresu, w jakim metody oparte na ocenie ryzyka są stosowane do skierowania zapewnienia zgodności na poziomie strategicznym oraz w odniesieniu do konkretnych obszarów problematycznych, na które zwrócono uwagę w innej części niniejszego sprawozdania krajowego, tj. do niezgodnego z prawem unieszkodliwiania odpadów, zagrożeń dla chronionych typów siedlisk i gatunków, naruszeń przepisów dotyczących jakości powietrza, oddziaływań zanieczyszczeń rozproszonych na jakość wody oraz do poważnego deficytu infrastruktury oczyszczania ścieków komunalnych.

Polska w znacznym stopniu korzysta z dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko do reagowania na incydenty środowiskowe i odnotowała 506 przypadków w okresie 2007–2013. Jeżeli chodzi o zabezpieczenie finansowe (służące do pokrycia kosztów środków zaradczych, gdy operatorzy nie są w stanie tego zrobić), dowody wskazują, że sektor ubezpieczeniowy jest aktywnie zaangażowany we wdrażanie dyrektywy.

## Proponowane działania

- Jak określono powyżej, należy zwiększyć przejrzystość organizacji i funkcjonowania zapewnienia zgodności oraz przejrzystość sposobów likwidacji tych zagrożeń.
- Należy zwiększyć wysiłki na rzecz wdrażania dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko za pośrednictwem aktywnych inicjatyw, w szczególności poprzez opracowanie krajowych wytycznych. Ponadto

będących przedmiotem polityki ochrony środowiska.

<sup>93</sup> Przegląd dotyczący Polski przeprowadzony z inicjatywy IMPEL, s. 40 i 49.

<sup>94</sup> W 2011 r. w Polsce odbyła się [coroczna konferencja EUFJE](#).

<sup>95</sup> W szczególności w zespołach „przemysł i powietrze” oraz „odpady i przemieszczanie transgraniczne”. W 2013 r. w Polsce realizowany był projekt dotyczący przeglądu przeprowadzonego z inicjatywy IMPEL.

należy podjąć dalsze kroki w celu zapewnienia skutecznego systemu zabezpieczenia finansowego zobowiązań środowiskowych (by operatorzy nie tylko mieli dostęp do ubezpieczenia, lecz faktycznie z niego korzystali).

## Udział społeczeństwa i dostęp do wymiaru sprawiedliwości

Konwencja z Aarhus, powiązane przepisy UE dotyczące udziału społeczeństwa i oceny oddziaływania na środowisko oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości zawierają wymogi, zgodnie z którymi obywatele i ich stowarzyszenia powinni móc uczestniczyć w podejmowaniu decyzji dotyczących projektów i planów oraz powinni mieć skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

Obywatele mogą skuteczniej chronić środowisko, jeżeli mogą opierać się na trzech „filarach” Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska („konwencja z Aarhus”). Udział społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji administracyjnych jest ważnym elementem pozwalającym zapewnić podjęcie przez organ decyzji w oparciu o najlepszą możliwą podstawę. Komisja zamierza dokładniej zbadać przestrzeganie obowiązkowych wymogów w zakresie udziału społecznego na późniejszym etapie.

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska jest zestawem gwarancji, które umożliwiają obywatelom i ich stowarzyszeniom zakwestionowanie przed sądem działań lub zaniechań administracji publicznej. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości jest narzędziem na rzecz zdecentralizowanego wdrażania unijnego prawa ochrony środowiska.

W odniesieniu do każdego państwa członkowskiego systematycznie przeprowadza się przegląd dwóch najważniejszych elementów skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości: legitymacji procesowej społeczeństwa, w tym NGO, oraz zakresu, w jakim koszty zaporowe stanowią przeszkodę.

Polska posiada sprawnie funkcjonujący system dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach administracyjnych. Jednak system skarg administracyjnych i kontroli sądowej w obszarze środowiska nie opiera się na przejrzystym zbiorze zasad zapewniającym pewność prawa wszystkim potencjalnym stronom postępowania. Ponadto w szeregu praw materialnych możliwość zakwestionowania poszczególnych decyzji wydanych ogólnie w odniesieniu

do osób posiadających interesy prawne jest ograniczona w odniesieniu do decyzji mających znaczenie dla środowiska. Członkowie danego społeczeństwa nie są stronami pewnych procedur administracyjnych, w tym procedur dotyczących udzielania pozwolenia wodnoprawnego i pozwolenia na budowę. W rezultacie w takich przypadkach nie mogą oni zwrócić się do sądów krajowych o nakazanie stosowania środków przejściowych. W Polsce brakuje również skutecznej procedury odwoławczej w odniesieniu do tzw. „aktów specjalnych”, które mają zastosowanie np. do projektów z zakresu inwestycji drogowych, projektów lotniskowych lub projektów transportowych. W polskim prawie nie przewidziano również możliwości kwestionowania pewnych decyzji administracyjnych, które mogą wywierać negatywny wpływ na ochronę przyrody (np. plan urządzenia lasu). Kwestie te są przedmiotem toczącego się postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Spółeczeństwo nie ma również legitymacji procesowej do kwestionowania planów i programów, których podstawę stanowi unijne prawo ochrony środowiska<sup>96</sup>.

### Proponowane działanie

- Należy podjąć niezbędne środki na rzecz zapewnienia NGO z sektora ochrony środowiska legitymacji procesowej do kwestionowania działań lub zaniechań organów publicznych w zakresie wszystkich unijnych sektorowych praw ochrony środowiska, zgodnie z prawem Unii oraz Konwencją o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (konwencja z Aarhus).

## Dostęp do informacji, wiedzy i dowodów

Konwencja z Aarhus i powiązane przepisy UE dotyczące dostępu do informacji oraz wymiany danych przestrzennych zawierają wymóg udzielenia społeczeństwu dostępu do przejrzystych informacji na temat środowiska, w tym dotyczących sposobu wdrażania unijnego prawa ochrony środowiska.

Skuteczna i efektywna wymiana informacji dotyczących środowiska ma kluczowe znaczenie dla organów publicznych, społeczeństwa i przedsiębiorstw. Obejmuje ona przekazywanie sprawozdań przez przedsiębiorstwa i organy publiczne oraz aktywne publiczne rozpowszechnianie informacji, w coraz większym stopniu za pośrednictwem środków elektronicznych.

Konwencja z Aarhus<sup>97</sup>, dyrektywa w sprawie dostępu do

<sup>96</sup> [Badanie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska przeprowadzone na przełomie roku 2012 i 2013.](#)

<sup>97</sup> UNECE, 1998. [Konwencja o dostępie do informacji, udziale](#)

informacji dotyczących środowiska<sup>98</sup> oraz dyrektywa w sprawie INSPIRE<sup>99</sup> tworzą razem podstawę prawną dla wymiany informacji dotyczących środowiska między organami a społeczeństwem. Stanowią one również część dotyczącą środowiska obowiązującego planu działania UE na rzecz administracji elektronicznej<sup>100</sup>. Na mocy dwóch pierwszych instrumentów utworzono zobowiązania do przekazywania informacji społeczeństwu, zarówno na wniosek, jak i w sposób aktywny. Dyrektywa w sprawie INSPIRE jest pionierskim instrumentem wymiany danych elektronicznych między organami publicznymi, których strategię wymiany danych mogą się różnić, np. w odniesieniu do kwestii, czy dostęp do danych jest bezpłatny. W dyrektywie w sprawie INSPIRE ustanowiono geoportal, na którym wskazuje się poziom współdzielonych danych przestrzennych w każdym państwie członkowskim – tj. danych dotyczących poszczególnych lokalizacji, takich jak dane z monitorowania jakości powietrza. Inne korzyści obejmują również ułatwienie wywiązywania się organów z obowiązków sprawozdawczych.

Dostępność danych środowiskowych (na podstawie kryteriów przewidzianych w dyrektywie w sprawie INSPIRE) oraz strategię polityczną dotyczące wymiany danych („otwarte dane”) każdego państwa członkowskiego są poddawane systematycznemu przeglądowi<sup>101</sup>.

Polska osiągnęła dobre wyniki w zakresie wdrażania dyrektywy w sprawie INSPIRE jako ram umożliwiających aktywne rozpowszechnianie informacji dotyczących środowiska, lecz w tym względzie istnieją jeszcze możliwości poprawy.

W trzyletnim sprawozdaniu z wdrażania INSPIRE<sup>102</sup> Polska wskazała, że niezbędne strategię polityczną w zakresie wymiany danych umożliwiające administracjom krajowym, administracjom innych państw członkowskich i instytucjom UE uzyskanie dostępu do danych przestrzennych i korzystanie z tych danych bez przeszkód proceduralnych są dostępne i zostały wdrożone. Polska nie posiada wspólnego modelu udzielania licencji w odniesieniu do wymiany danych i nie planuje wprowadzenia takiego modelu. W obowiązujących przepisach wskazano podmioty uprawnione do

bezpłatnego otrzymywaniu danych oraz zakres udostępnianych danych. Polska nie przewiduje pobierania opłat za korzystanie ze zbiorów danych przestrzennych INSPIRE za pośrednictwem usług wyszukiwania i przeglądania.

Z ocen sprawozdań z monitorowania<sup>103</sup> wydanych przez Polskę oraz informacji przestrzennych opublikowanych przez Polskę na geoportalu INSPIRE<sup>104</sup> wynika, że nie wszystkie informacje przestrzenne potrzebne do oceny i wdrożenia unijnego prawa ochrony środowiska zostały udostępnione lub są dostępne. O ile prawdą jest, że większość brakujących informacji przestrzennych stanowią dane środowiskowe, które należy udostępnić na mocy obowiązujących przepisów w zakresie sprawozdawczości i monitorowania unijnego prawa ochrony środowiska, Polska podjęła działania mające na celu centralizację informacji dotyczących danych (metadane) z wykorzystaniem geoportalu (geoportal.gov.pl) oraz wprowadzenie zmian do polityki publicznych danych środowiskowych w celu zwiększenia przejrzystości.

#### Proponowane działanie

- Należy określić i udokumentować wszystkie zbiory danych przestrzennych potrzebnych do wdrożenia prawa ochrony środowiska oraz udostępnić innym organom publicznym i społeczeństwu dane i dokumenty co najmniej w formie nieostatecznej za pośrednictwem usług cyfrowych przewidzianych w dyrektywie w sprawie INSPIRE.

[społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.](#)

<sup>98</sup> Unia Europejska, [dyrektywa 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska.](#)

<sup>99</sup> Unia Europejska, [dyrektywa 2007/2/WE w sprawie INSPIRE.](#)

<sup>100</sup> Unia Europejska, Plan działania UE na rzecz administracji elektronicznej na lata 2016–2020 – Przyspieszenie transformacji cyfrowej w administracji [COM\(2016\) 179](#) final.

<sup>101</sup> Na wniosek Komisji większość państw członkowskich przedstawiła plan działania w sprawie INSPIRE, w którym odnosi się do problemów w zakresie wdrażania. Plany te są obecnie oceniane przez Komisję.

<sup>102</sup> Komisja Europejska, [sprawozdania z wdrażania INSPIRE.](#)

<sup>103</sup> [Tendencje wskaźnika INSPIRE](#)

<sup>104</sup> [Sprawozdanie podsumowujące dotyczące środków w ramach INSPIRE](#)