



Komisja Europejska



**POLSKA**

# Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska 2019

SPRAWOZDANIE NA TEMAT  
PAŃSTWA POLSKA

Bruksela, dnia 4.4.2019 r.  
SWD(2019) 128 final

## **DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI**

### **Unijny przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. Sprawozdanie krajowe - POLSKA**

#### *Towarzyszący dokumentowi:*

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

**Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r.:  
Europa, która chroni swoich obywateli i przyczynia się do poprawy jakości ich życia**

{COM(2019) 149 final} - {SWD(2019) 111 final} - {SWD(2019) 112 final} -  
{SWD(2019) 113 final} - {SWD(2019) 114 final} - {SWD(2019) 115 final} -  
{SWD(2019) 116 final} - {SWD(2019) 117 final} - {SWD(2019) 118 final} -  
{SWD(2019) 119 final} - {SWD(2019) 120 final} - {SWD(2019) 121 final} -  
{SWD(2019) 122 final} - {SWD(2019) 123 final} - {SWD(2019) 124 final} -  
{SWD(2019) 125 final} - {SWD(2019) 126 final} - {SWD(2019) 127 final} -  
{SWD(2019) 129 final} - {SWD(2019) 130 final} - {SWD(2019) 131 final} -  
{SWD(2019) 132 final} - {SWD(2019) 133 final} - {SWD(2019) 134 final} -  
{SWD(2019) 135 final} - {SWD(2019) 136 final} - {SWD(2019) 137 final} -  
{SWD(2019) 138 final} - {SWD(2019) 139 final}

*Niniejsze sprawozdanie zostało sporządzone przez personel Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska Komisji Europejskiej. Wszelkie uwagi prosimy zgłaszać na adres: [ENV-EIR@ec.europa.eu](mailto:ENV-EIR@ec.europa.eu)*

*Więcej informacji na temat Unii Europejskiej można znaleźć pod adresem <http://europa.eu>.*

*Fotografie: s. 12 — ©GettyImages/ewg3D; s. 14 — ©iStock/Aleksander; s. 25 — ©iStock/RossHelen; s. 29 — ©iStock/ninikas; s. 35 — ©iStock/zagorskid*

*Wykorzystywanie lub powielanie tych fotografii wymaga bezpośredniej zgody właściciela praw autorskich.*

© Unia Europejska, 2019 r.

*Powielanie jest dozwolone pod warunkiem wskazania źródła.*

## Spis treści

<b>STRESZCZENIE .....</b>	<b>3</b>
<b>CZĘŚĆ I: OBSZARY TEMATYCZNE .....</b>	<b>5</b>
<b>1. PRZEKSZTAŁCENIE UE W ZASOBOOSZCZĘDNĄ, ZIELONĄ I KONKURENCYJNĄ NISKOEMISYJNĄ GOSPODARKĘ O OBIEGU ZAMKNIĘTYM .....</b>	<b>5</b>
Środki na rzecz osiągnięcia gospodarki o obiegu zamkniętym.....	5
Gospodarowanie odpadami .....	8
Zmiana klimatu.....	10
<b>2. OCHRONA, ZACHOWANIE I WSPIERANIE KAPITAŁU NATURALNEGO .....</b>	<b>13</b>
Przyroda i różnorodność biologiczna .....	13
Utrzymanie i odbudowa ekosystemów i ich usług .....	15
Szacowanie kapitału naturalnego .....	15
Inwazyjne gatunki obce.....	16
Ochrona gleby .....	17
Ochrona obszarów morskich.....	18
<b>3. ZAPEWNIENIE OBYWATELOM ZDROWIA I DOBREJ JAKOŚCI ŻYCIA .....</b>	<b>19</b>
Jakość powietrza .....	19
Emisje przemysłowe.....	20
Hałas .....	22
Jakość wody i gospodarka wodna .....	22
Chemikalia.....	24
Zapewnienie zrównoważonego rozwoju w miastach.....	26
<b>CZĘŚĆ II: RAMY UŁATWIAJĄCE: NARZĘDZIA WDRAŻANIA .....</b>	<b>28</b>
<b>4. ZIELONE OPODATKOWANIE, ZIELONE ZAMÓWIENIA PUBLICZNE, FINANSOWANIE I INWESTYCJE W OBSZARZE OCHRONY ŚRODOWISKA.....</b>	<b>28</b>
Zielone opodatkowanie i dotacje o skutkach szkodliwych dla środowiska.....	28
Zielone zamówienia publiczne .....	29
Finansowanie i inwestycje w obszarze ochrony środowiska.....	30
<b>5. USPRAWNIENIE ZARZĄDZANIA ŚRODOWISKIEM .....</b>	<b>35</b>
Informacje, udział społeczeństwa i dostęp do wymiaru sprawiedliwości.....	35
Zapewnienie zgodności .....	37
Skuteczność organów administracji ds. ochrony środowiska .....	38
Umowy międzynarodowe .....	40
Zrównoważony rozwój i osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju ONZ.....	41

## Streszczenie

### Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska w Polsce

W przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska z 2017 r. główne wyzwania w zakresie wdrażania unijnej polityki ochrony środowiska i unijnego prawa ochrony środowiska w Polsce stanowiły:

- **poprawa wdrażania ramowej dyrektywy wodnej,**
- **przygotowanie i realizacja inwestycji wymaganych na potrzeby dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych oraz**
- **walka z zanieczyszczeniem powietrza.**

Od czasu opublikowania sprawozdania z przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska z 2017 r. Polska nie zorganizowała jeszcze dialogu na szczeblu krajowym. W 2017 r. Komisja wprowadziła partnerski instrument TAIX-EIR Peer-to-Peer (**EIR P2P**) stanowiący nowe praktyczne narzędzie ułatwiające uczenie się przez wymianę wiedzy między organami ds. ochrony środowiska.

### Postępy w stawianiu czoła wyzwaniom od czasu publikacji sprawozdania z 2017 r.

Jeżeli chodzi o **jakość wody**, z przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. wynika, że podjęto wysiłki w celu zmniejszenia **zanieczyszczenia wody azotanami**, przyjmując nową ustawę – Prawo wodne w lipcu 2017 r. Na mocy ustawy rozszerzono zakres programu działań dotyczącego azotanów z niewielkiej części terytorium na obszar całego kraju. Ponadto ilość i jakość informacji zawartych w programie działań w ramach **drugiego planu gospodarowania wodami w dorzeczu** znacznie się poprawiła, w szczególności w zakresie identyfikacji niedociągnięć, które uniemożliwiają osiągnięcie dobrego stanu na poziomie jednolitej części wód. Liczba miejsc monitorowania znacznie się jednak zmniejszyła od czasu wprowadzenia pierwszych planów gospodarowania wodami w dorzeczu w przypadku wszystkich kategorii wód, przy czym nadal występują niedociągnięcia w zakresie stosowania wyłączeń w odniesieniu do celów ramowej dyrektywy wodnej. Pomimo znacznych inwestycji w budowę niezbędnej infrastruktury, w tym projektów współfinansowanych z unijnych środków finansowych, Polska nie dotrzymała ostatecznego terminu osiągnięcia zgodności z dyrektywą dotyczącą oczyszczania ścieków komunalnych (tj. 2015 r.). Ponad 1 000 aglomeracji wymaga dalszych inwestycji w sieci zbierania i oczyszczalnie ścieków szacowanych na kwotę 6,1 mld EUR.

Nie odnotowano żadnych postępów w zakresie poprawy **jakości powietrza**. Wartości dopuszczalne dla cząstek stałych, benzo(a)pirenu i tlenków azotu nadal są

przekraczane. Główną przyczyną tego stanu rzeczy jest spalanie niskiej jakości węgla w kotłach o niskim standardzie wykorzystywanych do ogrzewania domów jednorodzinnych. Znaczne natężenie ruchu drogowego i wysoki odsetek starych samochodów stanowią kolejne istotne czynniki przyczyniające się do zanieczyszczenia powietrza. Chociaż podjęto pierwsze kroki, dotychczas nie poczyniono żadnych postępów w zakresie poprawy jakości powietrza. Polska powinna przyspieszyć proces przyłączania domów jednorodzinnych do systemu lokalnego ogrzewania i stopniowego odchodzenia od węgla na rzecz czystej energii. Ponadto należy rozważyć zastosowanie środków planowania, takich jak strefy niskiej emisji, w połączeniu z ulepszeniami technicznymi pojazdów i zachętami podatkowymi. Ogólnie rzecz biorąc, Polska powinna zwiększyć swoje wysiłki, aby zaplanować i wdrożyć odpowiednie środki na rzecz zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza.

Jeżeli chodzi o **gospodarowanie odpadami**, Polska poczyniła znaczne postępy w zakresie planowania infrastruktury. Ponadto rozporządzenie ustanawiające przepisy krajowe w sprawie selektywnego zbierania odpadów z gospodarstw domowych stanowi znaczny przełom, który może się przyczynić do poprawy jakości materiału pochodzącego z recyklingu i jego wartości gospodarczej. Jego względny sukces zależy jednak w dużym stopniu od egzekwowania przepisów dotyczących odpadów, w szczególności w odniesieniu do kontroli przeprowadzanych przez organy zajmujące się gospodarowaniem odpadami i funkcjonowania systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta. W swoim sprawozdaniu w ramach systemu wczesnego ostrzegania z 2018 r. Komisja stwierdza, że uznaje się, iż Polska może nie osiągnąć celu, jakim jest recykling odpadów komunalnych na poziomie 50 % do 2020 r.

Jeśli chodzi o **ochronę przyrody**, Polska poczyniła pewne postępy w opracowywaniu planów zarządzania obszarami Natura 2000. Istnieją jednak pewne niedociągnięcia, jeżeli chodzi o wyznaczenie sieci Natura 2000, w szczególności w odniesieniu do niektórych gatunków morskich. Polska nadal mierzy się ponadto z wyzwaniami związanymi z zarządzaniem obszarami Natura 2000, które pokrywają się z nadleśnictwami. Główne zagrożenia dla różnorodności biologicznej to: szybko rozwijająca się infrastruktura, np. drogi, regulacja rzek do celów żeglugi i ochrony przeciwpowodziowej, a także rolnictwo intensywne.

Ze sprawozdania z 2019 r. wynika, że Polska musi wzmocnić **zarządzanie środowiskiem**. Należy unikać zmian instytucjonalnych, które mogłyby osłabić wdrażanie i egzekwowanie przepisów w dziedzinie ochrony środowiska. Organizacje pozarządowe z sektora ochrony środowiska potrzebują dostępu do informacji

## Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. – Polska

i kontroli sądowej w przypadkach takich jak te objęte zakresem stosowania konwencji z Aarhus.

### Przykłady dobrych praktyk

- Dwa projekty z zakresu zielonej infrastruktury – programy na rzecz małej retencji w lasach państwowych – mające na celu zapobieganie powodziom i suszom, realizowane w Polsce. Wykorzystują one rozwiązania oparte na zasobach przyrody, aby spowolnić odpływ wody z obszarów leśnych. Projekty te otrzymały finansowanie ze środków UE w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013.
- Projekt zintegrowany LIFE w województwie

małopolskim, pomagający wdrożyć plan ochrony powietrza (LIFE14 IPE/PL/000021). Celem projektu było zapewnienie wsparcia i doradztwa w zakresie podejmowania działań mających na celu zwalczanie silnego zanieczyszczenia powietrza w Małopolsce.

- „Masz prawo do skutecznej ochrony przyrody” to kolejny niezwykle ciekawy projekt w ramach programu LIFE, który miał na celu pogłębienie wiedzy i poprawę współpracy w zakresie ochrony przyrody między organami sądowymi a organami ścigania. Obejmował on działania edukacyjne i informacyjne skierowane do zainteresowanych organów i ogółu społeczeństwa.



## Część I: Obszary tematyczne

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

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

W planie działania UE dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym zwrócono uwagę na potrzebę przechodzenia na opartą na cyklu życia gospodarkę o obiegu zamkniętym ukierunkowaną na jak największe ponowne wykorzystywanie zasobów oraz ograniczenie wytwarzania odpadów resztkowych niemal do zera. Proces ten można usprawnić, opracowując innowacyjne instrumenty finansowe i metody finansowania ekoinnowacji oraz zapewniając do nich dostęp.

W następstwie przyjęcia planu działania UE dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym w 2015 r. oraz utworzenia powiązanej platformy zainteresowanych stron w 2017 r. Komisja Europejska przyjęła nowy pakiet rezultatów w styczniu 2018 r.<sup>1</sup> Obejmuje on dodatkowe inicjatywy, takie jak: (i) unijna strategia w dziedzinie tworzy sztucznych; (ii) komunikat w sprawie podejścia do interakcji między przepisami w zakresie chemikaliów, produktów i odpadów; (iii) sprawozdanie dotyczące surowców krytycznych; oraz (iv) ramy monitorowania postępów w realizacji gospodarki o obiegu zamkniętym<sup>2</sup>.

Według 10 wskaźników w ramach monitorowania gospodarki o obiegu zamkniętym Polska plasuje się poniżej średniej UE, jeżeli chodzi o wykorzystywanie materiałów w obiegu zamkniętym (wtórne wykorzystywanie materiałów) (10,2 % w 2016 r. w porównaniu ze średnią UE wynoszącą 11,7 %). W Polsce występuje jednak nieco większy odsetek osób zatrudnionych w sektorze gospodarki o obiegu zamkniętym (2,21 % całkowitego zatrudnienia w 2016 r. w porównaniu ze średnią UE wynoszącą 1,73 %).

W 2015 r. minister rozwoju utworzył grupę opartą na porozumieniu zainteresowanych stron, której zadaniem jest opracowanie planu działania dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym.

W styczniu 2018 r. udostępniono do konsultacji publicznych mapę drogową transformacji w kierunku

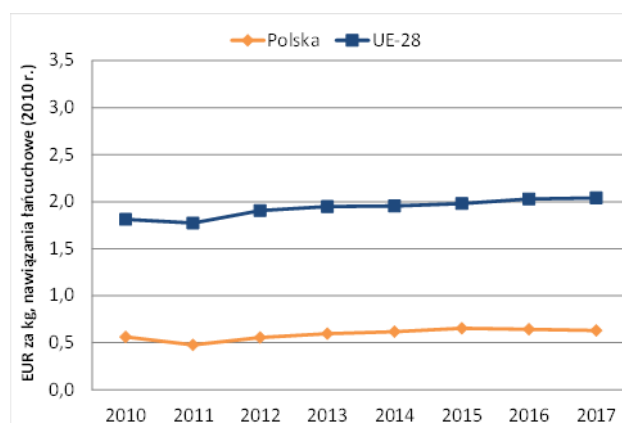
gospodarki o obiegu zamkniętym<sup>3</sup>. Mapa drogową będzie obejmowała cztery główne obszary strategiczne, którymi są:

- zrównoważona produkcja przemysłowa;
- zrównoważona konsumpcja;
- biogospodarka;
- nowe modele biznesowe.

Chociaż w nadchodzących latach Polska może się spodziewać poprawy w zakresie inwestycji w ekoinnowacje i działań z nią związanych, ogólna zmiana w stronę bardziej zasobooszczędnej gospodarki będzie jednak wymagać długoterminowych innowacji systemowych.

Wyniki Polski w zakresie produktywności zasobów (czyli skuteczności wykorzystywania zasobów materialnych do tworzenia dobrobytu w gospodarce) plasują się poniżej średniej UE z wynikiem 0,63 EUR/kg w 2017 r. (średnia unijna wynosi 2,04 EUR/kg)<sup>4</sup>. Jak pokazano na rys. 1, stanowi to nieznaczny, lecz stały wzrost od 2011 r. W latach 2016 i 2017 produktywność zasobów zmniejszyła się jednak nieznacznie w porównaniu z poprzednimi latami.

Rys. 1: Produktywność zasobów w latach 2010–2017<sup>5</sup>



<sup>1</sup> Komisja Europejska, [pakiet dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na 2018 r.](#)

<sup>2</sup> [COM\(2018\) 29](#)

<sup>3</sup> [Mapa drogową transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym](#)

<sup>4</sup> Produktywność zasobów definiuje się jako stosunek produktu krajowego brutto (PKB) do krajowego zużycia materiałów.

<sup>5</sup> Komisja Europejska, Eurostat, [Produktywność zasobów](#)

## Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. – Polska

Liczba produktów posiadających oznakowanie ekologiczne UE oraz organizacji posiadających licencję EMAS w danym państwie dostarcza pewnych wskazówek na temat stopnia, w jakim sektor prywatny i ogólnie krajowe zainteresowane strony są zaangażowane w przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Dane te wskazują również, w jakim stopniu organy publiczne są zaangażowane we wspieranie gospodarki o obiegu zamkniętym. We wrześniu 2018 r. Polska posiadała 2560 produktów i 35 licencji zarejestrowanych w systemie oznakowania ekologicznego UE na 71 707 produktów i 2167 licencji zarejestrowanych w całej UE<sup>6</sup>. Ponadto 69 polskich organizacji jest obecnie zarejestrowanych w EMAS<sup>7</sup> – systemie ekozarządzania i audytu Komisji Europejskiej.

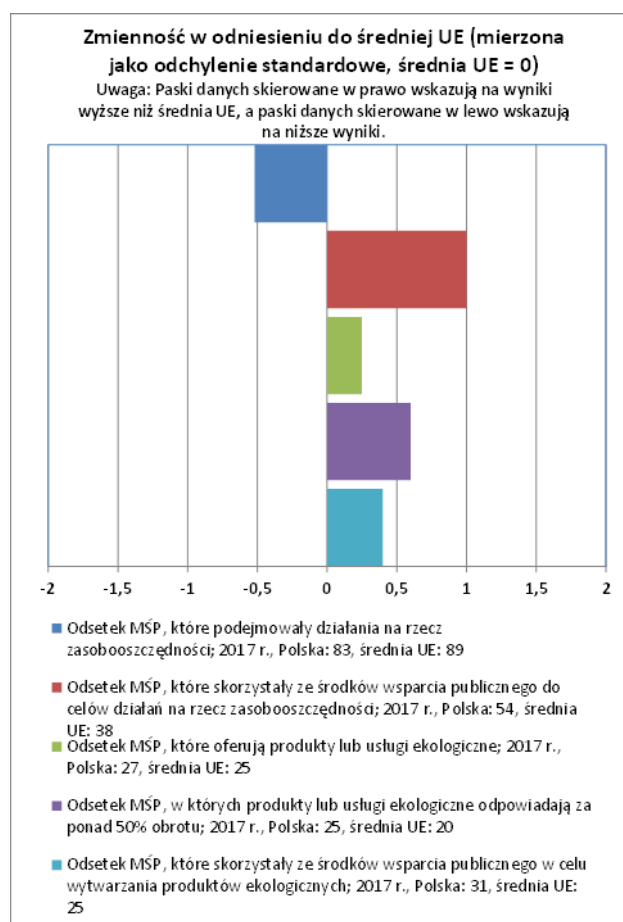
Według badania Eurobarometru z 2017 r. na temat podejścia obywateli Unii do kwestii środowiska<sup>8</sup> 86 % Polaków wyraziło zaniepokojenie wpływem produktów z tworzyw sztucznych na środowisko, a 88 % obawia się wpływu chemikaliów.

### MŚP i zasobooszczędność

Wyniki polskich MŚP w dalszym ciągu oscylują wokół średniej UE w wymiarze środowiskowym programu Small Business Act, jak pokazano na rys. 2. Odsetek polskich MŚP, które wprowadziły środki w zakresie zasobooszczędności, pozostaje nieco poniżej średniej UE, zaś odsetek polskich MŚP, które oferują produkty i usługi ekologiczne, pozostaje nieco powyżej średniej UE. Ponadto przedsiębiorstwa, które wprowadzają środki w zakresie zasobooszczędności lub same dbają o środowisko dzięki innowacjom w zakresie produktów i usług, cieszą się znacznie większym poparciem społecznym niż wynosi średnia UE.

Wyniki i ambicje polskich przedsiębiorstw w zakresie inwestowania w zasobooszczędność są w dużej mierze zgodne ze średnią UE.

Rys. 2: Efektywność środowiskowa MŚP<sup>9</sup>



Wsparcie finansowe zarówno ze źródeł publicznych, jak i prywatnych jest znaczne i doceniane. Usługi doradcze w sektorze publicznym i prywatnym wydają się natomiast mniej rozwinięte, ale prędzej czy później może zaistnieć konieczność, by w pewnym stopniu zastąpiły cieszące się coraz mniejszym uznaniem usługi wsparcia świadczone przez stowarzyszenia przedsiębiorców.

### Ekoinnowacje

W 2018 r. Polska zajęła 25. miejsce w Europejskim Rankingu Innowacyjności, plasując się na 14. pozycji wśród najszybciej rozwijających się innowatorów (wzrost o 3,2 % od 2010 r.)<sup>10</sup>. Ponadto Polska zajęła 26. miejsce w wykazie państw UE w ogólnym rankingu ekoinnowacji z 2017 r., który mierzy aspekty innowacji związane z ochroną środowiska, osiągając łączny wynik 59 punktów (zob. rys. 3).

<sup>6</sup> Komisja Europejska, [Oznakowanie ekologiczne – fakty i liczby](#)

<sup>7</sup> Według stanu na maj 2018 r. Komisja Europejska, [System ekozarządzania i audytu](#)

<sup>8</sup> Komisja Europejska, 2017 r., [specjalne badanie Eurobarometr nr 468](#), „Attitudes of European citizens towards the environment” (Podejście obywateli Unii do kwestii środowiska).

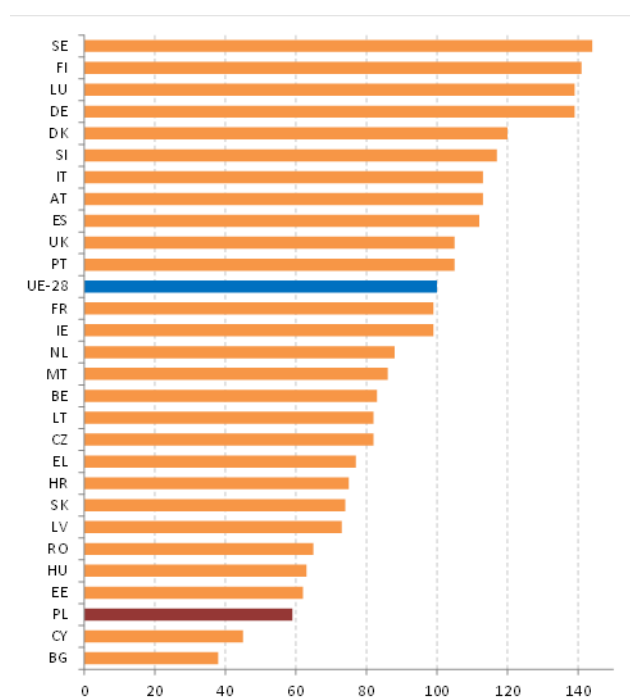
<sup>9</sup> Komisja Europejska, [informacje dotyczące programu Small Business Act z 2018 r.](#) – Polska, s. 14.

<sup>10</sup> Komisja Europejska, [Europejski Ranking Innowacyjności z 2018 r.](#)



## Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. – Polska

Rys. 3: Wskaźnik ekoinnowacji w 2017 r. (UE=100)<sup>11</sup>



Jak pokazano na rys. 4, od 2010 r. Polska plasuje się wśród państw, które stale zajmują bardzo niskie miejsca w europejskim rankingu ekoinnowacji.

Rys. 4: Wyniki Polski w zakresie ekoinnowacji



W Polsce istnieją następujące bariery dla ekoinnowacji i gospodarki o obiegu zamkniętym:

- trudny dostęp do kapitału, stosunkowo wysoki koszt ekoinnowacyjnych technologii;
- niewystarczające wysiłki badawcze, słabe powiązania między sektorem przemysłu a sektorem nauki;
- niewystarczająca wiedza przedsiębiorstw na temat korzyści płynących z rozwiązań ekoinnowacyjnych oraz niechęć do podejmowania ryzyka związanego z wprowadzeniem ekoinnowacji;
- niewystarczająca wiedza klientów na temat korzyści płynących z ekoinnowacyjnych technologii.

Polskie prawo zamówień publicznych oraz stosowane w Polsce praktyki związane z tymi zamówieniami jak

dotąd w niewielkim stopniu przyczyniły się do rozwoju ekoinnowacji. Wymogi określone w nowym Krajowym Planie Działań na rzecz zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2017–2020 nie są wiążące dla wielu sektorów przemysłu, zwłaszcza dla sektora odpadów i sektora wodnego.

Środki z zakresu polityki na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym i ekoinnowacji, a także systemy finansowania ekoinnowacji i gospodarki o obiegu zamkniętym w Polsce od 2013 r. obejmują:

- Krajowe Inteligentne Specjalizacje (2014 r.);
- nowe przepisy dotyczące odpadów komunalnych wdrożone w 2013 r., a także ich późniejsze nowelizacje;
- Program Operacyjny Inteligentny Rozwój na lata 2014–2020;
- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020 oraz programy priorytetowe Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

W krajowym planie na rzecz zrównoważonego rozwoju przewidziano wzrost całkowitych wydatków na badania i rozwój do poziomu 2 % PKB do 2020 r.

W nowej ustawie o innowacyjności przyjętej w styczniu 2018 r. przewidziano zachęty do inwestowania w badania i rozwój, takie jak wynosząca 150 % ulga podatkowa, uznanie za koszty kwalifikowane odpisów amortyzacyjnych od budynków oraz możliwość przyznania przedsiębiorcom statusu centrum badawczo-rozwojowego.

Rząd polski przywiązuje dużą wagę do inwestycji w technologie środowiskowe. Przykładowo w ramach inicjatywy GreenEvo<sup>12</sup> koordynowanej przez Ministerstwo Środowiska w latach 2010–2015 wspierano 74 polskie przedsiębiorstwa zaangażowane w rozwój zielonych technologii. Nowa edycja GreenEvo rozpoczęła się w czerwcu 2018 r.

### Działanie priorytetowe na 2019 r.

- Należy wzmocnić ramy polityki, aby przyspieszyć proces przestawiania wszystkich sektorów gospodarki na gospodarkę o obiegu zamkniętym.

<sup>11</sup> [Obserwatorium ekoinnowacji](#): ranking ekoinnowacji z 2017 r.

<sup>12</sup> Projekt [GreenEvo](#)

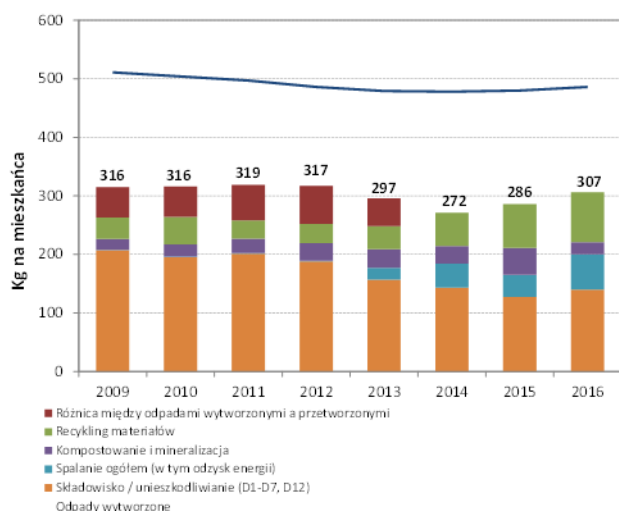
## Gospodarowanie odpadami

Następujące działania wspierają przekształcanie odpadów w zasoby:

- (i) pełne wdrożenie unijnych przepisów dotyczących odpadów, co obejmuje ustanowienie hierarchii postępowania z odpadami, konieczność zapewnienia selektywnego zbierania odpadów, wyznaczenie celów w zakresie odchodzenia od składowania odpadów itp.;
- (ii) ograniczenie wytwarzania odpadów i wytwarzania odpadów na mieszkańca w ujęciu bezwzględny; oraz
- (iii) ograniczenia odzysku energii do materiałów nienadających się do recyklingu i ograniczenia składowania odpadów nadających się do recyklingu lub odzysku.

W niniejszej sekcji skupiono się na gospodarowaniu odpadami komunalnymi<sup>13</sup>, w odniesieniu do którego w prawie Unii wyznaczono obowiązkowe cele w zakresie recyklingu<sup>14</sup>.

**Rys. 5: Unieszkodliwianie odpadów komunalnych w Polsce w latach 2010–2017<sup>15</sup>**



W 2017 r. Polska wytworzyła 315 kg odpadów komunalnych rocznie w przeliczeniu na jednego mieszkańca. To znacznie poniżej średniej UE (487 kg na

<sup>13</sup> Odpady komunalne składają się z odpadów zmieszanych i oddzielnie zbieranych odpadów z gospodarstw domowych oraz z innych źródeł, jeżeli takie odpady są podobne pod względem charakteru i składu do odpadów pochodzących z gospodarstw domowych. Definicja ta pozostaje bez uszczerbku dla podziału obowiązków w zakresie gospodarowania odpadami między podmiotami publicznymi i prywatnymi.

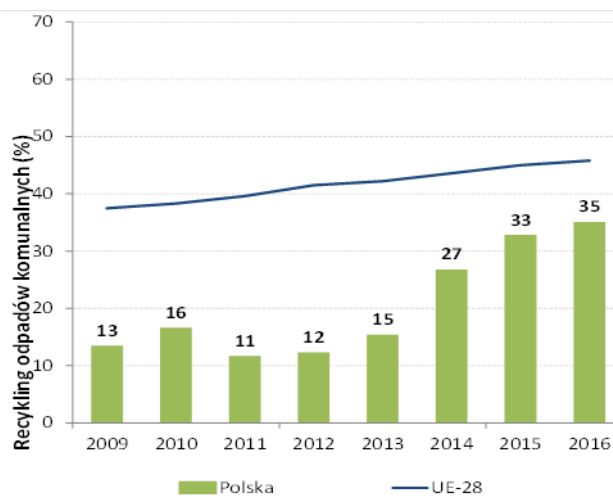
<sup>14</sup> Zob. art. 11 ust. 2 dyrektywy 2008/98/WE. Dyrektywa ta została zmieniona w 2018 r. dyrektywą (UE) 2018/851, przy czym w odniesieniu do okresu do 2035 r. wprowadzono ambitniejsze cele dotyczące recyklingu.

<sup>15</sup> Komisja Europejska, Eurostat, [Odpady komunalne w podziale na działania związane z odpadami](#)

jednego mieszkańca)<sup>16</sup>.

Z danych przekazanych przez Polskę wynika, że 34 % odpadów komunalnych jest poddawanych recyklingowi (tj. recyklingowi materiałów i kompostowaniu łącznie), co stanowi wartość poniżej średniej UE wynoszącej 46 % (rys. 6).

**Rys. 6: Współczynnik recyklingu odpadów komunalnych w latach 2010–2017<sup>17</sup>**



W ciągu ostatnich trzech lat Polska poczyniła znaczące kroki w kierunku udoskonalenia procesów unieszkodliwiania odpadów, poprawa ta nie jest jeszcze jednak widoczna w statystykach. Pomimo stałego spadku składowanie pozostaje główną formą unieszkodliwiania odpadów – w 2016 r. odsetek składowania wynosił 42 %, co stanowi poprawę w stosunku do 2014 r. Odsetek ten utrzymuje się jednak nadal powyżej średniej UE (24 %). W 2018 r. rozpoczęto wdrażanie nowej elektronicznej bazy danych o odpadach. Powinna ona pomóc w rozwiązaniu problemów związanych ze statystykami, usprawnić monitorowanie przemieszczania odpadów i pomóc w ograniczeniu nielegalnej działalności.

Odnotowano pewne pozytywne zmiany, które są zgodne z zaleceniami dla Polski przedstawionymi w poprzednim przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska. Dokonano reformy opłaty za składowanie odpadów w celu stopniowego zwiększania stawek i zniechęcania do unieszkodliwiania odpadów komunalnych, w tym oddzielnie zbieranych odpadów i odpadów nadających się do odzysku energii. Przepisy dotyczące selektywnego zbierania również zostały ujednoczone na szczeblu krajowym, przy czym proces ten objął wprowadzenie nowego obowiązku selektywnego zbierania odpadów ulegających biodegradacji. Stopień skuteczności tych

<sup>16</sup> Komisja Europejska, Eurostat, [Odpady komunalne w podziale na działania związane z odpadami](#)

<sup>17</sup> Komisja Europejska, Eurostat, [Współczynnik recyklingu odpadów komunalnych](#)

## Przeгляд wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. – Polska

przepisów będzie jednak w dużej mierze zależał od właściwego wdrażania i egzekwowania na szczeblu wojewódzkim.

Co do zasady w zaktualizowanym Krajowym planie gospodarki odpadami oraz w wojewódzkich planach gospodarowania odpadami nadaje się priorytet selektywnemu zbieraniu i recyklingowi. Przewidziano w nich znaczne inwestycje w punkty selektywnego zbierania odpadów, systemy selektywnego zbierania odpadów oraz przekształcanie instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów w celu sortowania selektywnie zebranych odpadów i kompostowania odpadów ulegających biodegradacji. Planuje się inwestycje w nowe instalacje do odzysku energii z odpadów lub współspalarnie. Chociaż Krajowy plan gospodarki odpadami ma na celu ograniczenie termicznego przekształcania do 30 % wytworzonych odpadów komunalnych, istnieją obawy, że wystąpią naciski na zwiększenie zdolności do odzysku energii w celu unieszkodliwiania pozostałości z licznych zakładów przetwarzania odpadów resztkowych.

Pomimo wysiłków państwa podejmowanych na rzecz likwidacji „dzikich wysypisk” nielegalne składowanie odpadów i wyrzucanie ich w lasach nadal stanowią w Polsce naglący problem. W następstwie szeregu pożarów w 2018 r. przyjęto pewne zmiany przepisów dotyczących odpadów, które weszły w życie w dniu 5 września 2018 r. Cele te obejmują:

- zaostreżenie środków egzekucyjnych stosowanych przez Inspektoraty Ochrony Środowiska i wprowadzenie surowszych kar;
- ograniczenie czasu magazynowania odpadów przed ich unieszkodliwieniem;
- wprowadzenie bardziej rygorystycznych przepisów dotyczących podmiotów zajmujących się gospodarowaniem odpadami i ich unieszkodliwianiem; oraz
- zakaz przesyłania odpadów resztkowych z zagranicy w celu ich unieszkodliwiania.

W swoim sprawozdaniu w ramach systemu wczesnego ostrzeżenia<sup>18</sup> Komisja wymienia Polskę wśród państw, które mogą nie osiągnąć celu dotyczącego recyklingu odpadów komunalnych do 2020 r.<sup>19</sup> Sprawozdanie zawiera zalecenia dotyczące polityki dla Polski.

<sup>18</sup> Sprawozdanie Komisji Europejskiej w sprawie wdrażania unijnych przepisów dotyczących odpadów, w tym sprawozdania dotyczącego systemu wczesnego ostrzeżenia dla państw członkowskich, w przypadku których istnieje ryzyko nieosiągnięcia celu na 2020 r. w zakresie przygotowania do ponownego użycia / recyklingu odpadów komunalnych, [COM\(2018\) 656](#) oraz [SWD\(2018\) 422](#)

<sup>19</sup> Państwa członkowskie mogą wybrać inną niż stosowana przez Eurostat (i przytaczana w tym sprawozdaniu) metodę obliczania współczynnika recyklingu i śledzenia zgodności z celem na 2020 r., który wynosi 50% recyklingu odpadów komunalnych.

W zaleceniach tych skoncentrowano się na zapewnieniu większej skuteczności selektywnego zbierania, w tym przez wsparcie gmin w wypełnianiu ich obowiązków; udoskonalenie systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta, w szczególności w odniesieniu do opakowań; oraz właściwe egzekwowanie przepisów<sup>20</sup>. Oprócz zaleceń na krótszy okres konieczne będą zwiększone wysiłki na rzecz osiągnięcia celów dotyczących recyklingu wyznaczonych na okres po 2020 r.<sup>21</sup>

Ponadto, jak wynika z przeprowadzonego niedawno badania<sup>22</sup> dotyczącego wykonania dyrektywy w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji<sup>23</sup>, około jednej trzeciej wszystkich nielegalnie demontowanych pojazdów w UE „znika” w Polsce. Przekłada się to na milion pojazdów rocznie, co oznacza, że aż 85 % wszystkich złomowanych pojazdów może być nielegalnie złomowanych w Polsce. Jedną z przyczyn tego zjawiska nielegalnego demontażu na tak szeroką skalę jest fakt, że w Polsce nie wprowadzono żadnych sankcji za brak rejestracji pojazdu. W związku z tym, że Polska posiada najstarszą flotę samochodów osobowych w UE, a przywóz samochodów używanych wzrasta, ten obszar polityki wymaga szczególnej uwagi i ściślejszego egzekwowania – zarówno w odniesieniu do przetwarzania pojazdów wycofanych z eksploatacji, jak i w kontekście zanieczyszczenia powietrza.

### Działania priorytetowe na 2019 r.

- Należy rozważyć wprowadzenie opłat za spalanie, aby skuteczniej przesunąć się w górę hierarchii postępowania z odpadami i zwiększyć atrakcyjność ekonomiczną recyklingu i ponownego użycia, tak jak to przewiduje Krajowy plan gospodarki odpadami.
- Należy unikać tworzenia nadmiernej infrastruktury na potrzeby spalania odpadów, a także zamykać i rekułtywować niespełniające wymogów składowiska. Należy zwiększyć zachęty finansowe w celu wspierania bardziej selektywnego zbierania odpadów przez gospodarstwa domowe.
- Należy podejmować dalsze wysiłki na rzecz lepszego egzekwowania przepisów dotyczących odpadów; w szczególności należy wprowadzić skuteczne kary dla gmin lub organów samorządu terytorialnego w celu zapewnienia, by ograniczały one nielegalne

<sup>20</sup> Komisja Europejska, sprawozdanie w ramach systemu wczesnego ostrzeżenia dotyczące [Polski](#), SWD(2018) 426 final.

<sup>21</sup> Na mocy [dyrektywy \(UE\) 2018/851](#), [dyrektywy \(UE\) 2018/852](#), [dyrektywy \(UE\) 2018/850](#) oraz [dyrektywy \(UE\) 2018/849](#) zmieniono poprzednie przepisy dotyczące odpadów oraz wyznaczono ambitniejsze cele dotyczące recyklingu w odniesieniu do okresu do 2035 r. Cele te zostaną uwzględnione przy ocenie postępów w przyszłych sprawozdaniach z wdrażania polityki ochrony środowiska.

<sup>22</sup> Komisja Europejska, [badanie dotyczące dyrektywy w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji](#)

<sup>23</sup> [Dyrektywa 2000/53/WE](#) w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji.

## Przeгляд wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. – Polska

składowanie odpadów oraz ustanowiły system kontroli pojazdów wycofanych z eksploatacji.

- Należy poprawić funkcjonowanie systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta zgodnie z ogólnymi minimalnymi wymogami w zakresie rozszerzonej odpowiedzialności producenta<sup>24</sup>.
- Należy stworzyć krajowy projekt, w ramach którego gminy będą mogły korzystać z pomocy technicznej przy wypełnianiu swoich obowiązków dotyczących wdrażania i egzekwowania przepisów, w szczególności w odniesieniu do selektywnego zbierania, kontroli organów zajmujących się gospodarowaniem odpadami, funkcjonowania rozszerzonej odpowiedzialności producenta itp.

### Zmiana klimatu

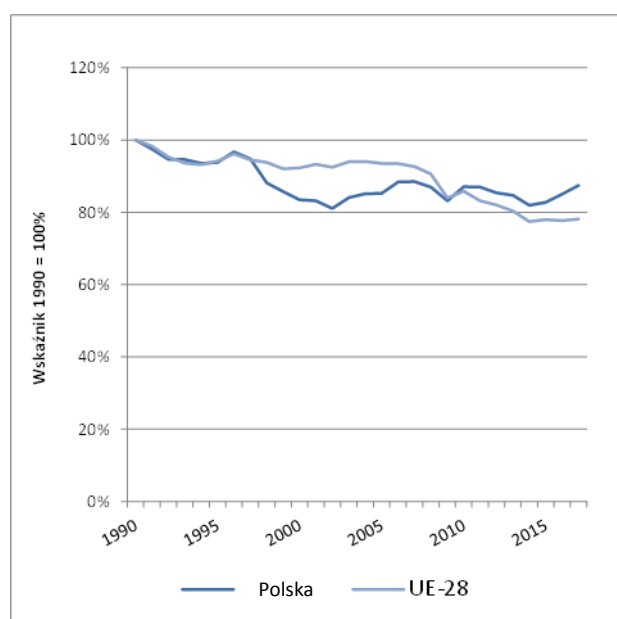
UE zobowiązała się do podjęcia ambitnych działań w dziedzinie klimatu zarówno na szczeblu międzynarodowym, jak i na szczeblu UE po ratyfikowaniu porozumienia klimatycznego z Paryża w dniu 5 października 2016 r. Celem UE jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 20 % do 2020 r. oraz o co najmniej 40 % do 2030 r. w porównaniu z poziomem z 1990 r. W perspektywie długoterminowej UE zamierza ograniczyć emisje o 80–95 % do 2050 r. w ramach wysiłków, których podejmowania domagają się kraje rozwinięte rozumiane jako grupa. Przystosowanie się do niekorzystnych skutków zmiany klimatu jest niezbędne, aby złagodzić te spośród tych skutków, które są już widoczne, oraz aby zwiększyć poziom gotowości i odporności na przyszłe skutki.

Unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) obejmuje wszystkich znaczących emitentów gazów cieplarnianych w sektorach przemysłu, energetyki i lotnictwa w UE. System EU ETS jest stosowany we wszystkich państwach członkowskich i charakteryzuje się bardzo wysokim wskaźnikiem zgodności. Co roku instalacje pokrywają około 99 % swoich emisji wymaganą liczbą uprawnień.

Jeżeli chodzi o emisje nieobjęte unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji (ETS), państwa członkowskie ustanowiły wiążące cele krajowe w przepisach dotyczących wspólnego wysiłku redukcyjnego. W latach 2013–2015 Polska odnotowała niższy poziom emisji objętych przepisami dotyczącymi wspólnego wysiłku redukcyjnego (decyzja dotycząca wspólnego wysiłku redukcyjnego) od jej rocznych limitów emisji, natomiast w 2016 r. emisje nieznacznie przekroczyły te limity. Aby wywiązać się ze swoich zobowiązań na 2016 r., Polska będzie musiała korzystać z przydziałów z poprzednich lat przeniesionych do

wykorzystania w kolejnych latach lub skorzystać z innych elastycznych rozwiązań zgodnie z decyzją dotyczącą wspólnego wysiłku redukcyjnego. Według wstępnych danych w 2017 r. emisje objęte zakresem stosowania decyzji dotyczącej wspólnego wysiłku redukcyjnego przekraczały o 3 % roczne limity emisji. W odniesieniu do 2020 r. celem krajowym Polski na mocy przedmiotowej decyzji jest uniknięcie wzrostu emisji o więcej niż 14 % w stosunku do poziomów z 2005 r. Krajowym celem na 2030 r. zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego będzie ograniczenie emisji o 7 % w stosunku do 2005 r. (zob. rys. 8).

**Rys. 7: Zmiana całkowitych emisji gazów cieplarnianych w latach 1990–2017 (1990 r. = 100 %)**<sup>25</sup>



Intensywność emisji gazów cieplarnianych w polskiej gospodarce (poziom emisji na jednostkę PKB) trzykrotnie przekracza średnią UE. Pozytywnym aspektem jest fakt, że Polska zdołała zmniejszyć emisje gazów cieplarnianych o 13 % (w latach 1990–2017, zob. rys. 7), a jednocześnie zwiększyć swój PKB o 176 %.

Projekt polskiej polityki energetycznej do 2040 r. został przedłożony do konsultacji publicznych w listopadzie 2018 r. Przewidziano w nim znaczącą rolę paliw kopalnych co najmniej do roku 2040. Projekt zakłada silny wzrost produkcji energii elektrycznej. Węgiel (zarówno węgiel brunatny, jak i węgiel kamienny) powinien pozostać głównym paliwem do 2030 r., a jego udział

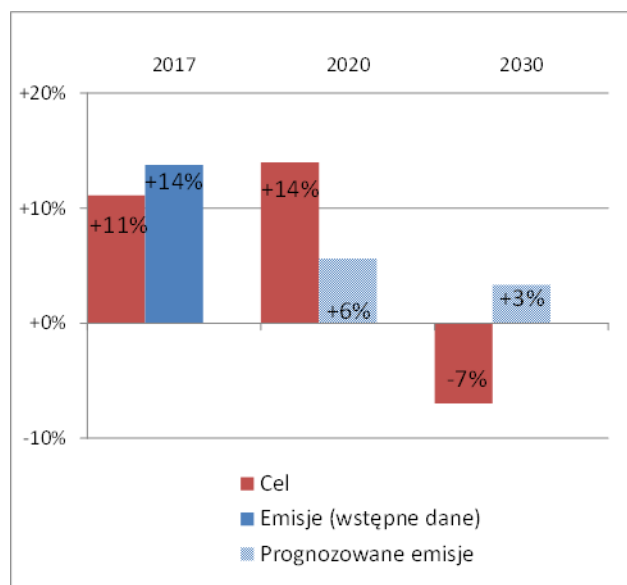
<sup>24</sup> [Dyrektywa \(UE\) 2018/851](#)

<sup>25</sup> Roczny wykaz gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej w latach 1990–2016 ([przeładowanie danych dotyczących gazów cieplarnianych](#) [EEA](#)). Przybliżone dane szacunkowe na temat emisji gazów cieplarnianych w 2017 r. Przybliżony wykaz gazów cieplarnianych w UE w 2017 r. (Europejska Agencja Środowiska). Prognozy krajowe państw członkowskich zweryfikowane przez Europejską Agencję Środowiska.

## Przeгляд wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. – Polska

w koszyku energetycznym ma się następnie zmniejszyć. Do 2033 r. planuje się budowę pierwszej elektrowni jądrowej (1–1,5 GW), zaś jej rozbudowę do 2043 r. Produkcja lądowej energii wiatrowej ma się zmniejszać, mimo że na aukcji w listopadzie 2018 r. potwierdzono jej skuteczność na potrzeby produkcji energii ze źródeł odnawialnych na poziomie 1 GW. Jednocześnie w dokumencie przewidziano wykorzystanie znacznego potencjału morskiej energii wiatrowej (do 10 GW). Do 2030 r. udział energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii końcowej ma osiągnąć poziom 21 %. Redukcja emisji dwutlenku węgla powinna wynieść 30 %, a zwiększenie efektywności energetycznej szacuje się na poziomie 23 % do 2030 r. Jednocześnie Polska przygotowuje projekt Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030 i aktualizuje kilka innych strategii sektorowych, tj.: projekt polityki przeciwdziałania zmianie klimatu w Polsce do 2030 r., projekt strategii rozwoju zrównoważonego transportu do 2030 r. oraz projekt strategii rozwoju rolnictwa na lata 2020–2030. Dwa programy zostały już przyjęte: program dla sektora górnictwa węgla kamiennego oraz program dla sektora górnictwa węgla brunatnego. Polska nie przedstawiła dotychczas informacji na temat strategii rozwoju niskoemisyjnego do 2050 r.

**Rys. 8 Cele i emisje przewidziane dla Polski w decyzji dotyczącej wspólnego wysiłku redukcyjnego i rozporządzeniu w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego**<sup>26</sup>



Na szczęblu UE przyjęto przepisy sektorowe dotyczące klimatu, aby zachęcać do redukcji emisji pochodzących

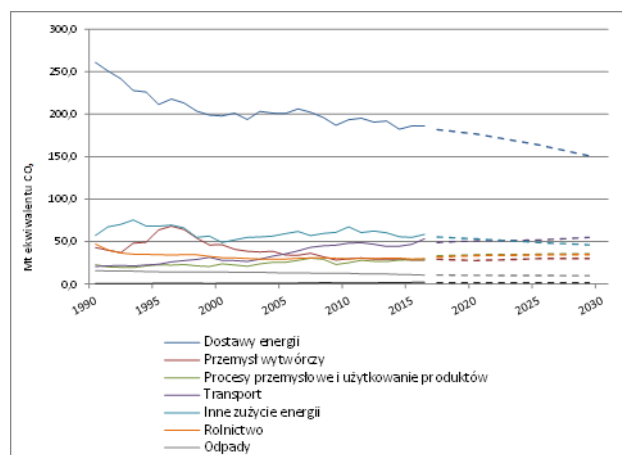
<sup>26</sup> Przybliżone dane szacunkowe na temat emisji gazów cieplarnianych w 2017 r. Przybliżony wykaz gazów cieplarnianych w UE w 2017 r. (Europejska Agencja Środowiska). Prognozy krajowe państw członkowskich zweryfikowane przez Europejską Agencję Środowiska.

z transportu, sektora gospodarki morskiej i fluorowanych gazów cieplarnianych wykorzystywanych w produktach.

Transport odpowiada za blisko jedną czwartą emisji gazów cieplarnianych w UE i jest główną przyczyną zanieczyszczenia powietrza w miastach. Emisje pochodzące z transportu w Polsce wzrosły o 14 % w latach 2012–2016.

Polska zgłosiła Komisji środki dotyczące programów szkoleń i certyfikacji oraz przepisy ustanawiające sankcje w celu zapewnienia zgodności z rozporządzeniem w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych oraz z dyrektywą w sprawie systemów klimatyzacji stosowanych w małych pojazdach silnikowych. Celem jest kontrola emisji fluorowanych gazów cieplarnianych i stopniowe zmniejszanie ilości wodorofluorowęglowodorów wprowadzanych do obrotu w UE.

**Rys. 9: Emisje gazów cieplarnianych według sektorów (w Mt ekwiwalentu CO<sub>2</sub>) Dane historyczne z lat 1990–2016 Prognozy na lata 2017–2030**<sup>27</sup>



Począwszy od 2021 r., emisje i pochłanianie gazów cieplarnianych pochodzących z LULUCF<sup>28</sup> zostaną uwzględnione w działaniach UE na rzecz redukcji emisji. Z ilości zgłoszonych w odniesieniu do Polski na podstawie protokołu z Kioto wynika, że w latach 2013–2016 pochłanianie netto pozostawało na poziomie średnio 38,3 Mt ekwiwalentu CO<sub>2</sub><sup>29</sup> (rys. 9). Polska odpowiada

<sup>27</sup> Roczny wykaz gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej w latach 1990–2016 ([przeглядarka danych dotyczących gazów cieplarnianych EEA](#)). Przybliżone dane szacunkowe na temat emisji gazów cieplarnianych w 2017 r. Przybliżony wykaz gazów cieplarnianych w UE w 2017 r. (Europejska Agencja Środowiska). Prognozy krajowe państw członkowskich zweryfikowane przez Europejską Agencję Środowiska.

<sup>28</sup> [Rozporządzenie](#) w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem (LULUCF).

<sup>29</sup> [Eurostat](#): Ekwiwalent lub równoważnik dwutlenku węgla, w skrócie ekwiwalent CO<sub>2</sub>, jest jednostką pomiaru stosowaną do porównywania emisji z różnych gazów cieplarnianych na podstawie ich współczynnika ocieplenia globalnego przez przeliczenie ilości innych gazów na



## Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. – Polska

zatem za 10,0 % średniego rocznego pochłaniania w UE-28 w wysokości -384,4 Mt ekwiwalentu CO<sub>2</sub>. Z rozliczenia dotyczącego tego samego okresu wynika, że saldo dodatnie jednostek netto wynosi średnio 11,1 mln ton ekwiwalentu pochłaniania w UE-28 w wysokości -384,4 mln ton ekwiwalentu CO<sub>2</sub>, co odpowiada 9,6 % rozliczonego pochłaniania w UE-28 w wysokości -115,7 Mt ekwiwalentu CO<sub>2</sub>. W latach 2013–2015 odnotowano zmniejszenie pochłaniania netto i malejące rozliczone saldo dodatnie jednostek netto, zaś w 2016 r. odnotowano ich niewielki wzrost.

Celem przyjętej w 2013 r. strategii UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu jest zwiększenie odporności Europy na zmianę klimatu przez wspieranie działań państw członkowskich, podejmowanie bardziej świadomych decyzji oraz wspieranie przystosowania w kluczowych sektorach podatnych na zagrożenia. Przez przyjęcie spójnego podejścia i zapewnienie lepszej koordynacji ma ona na celu zwiększenie gotowości i zdolności do reagowania na skutki zmiany klimatu na wszystkich szczeblach sprawowania rządów.

W 2013 r. polski rząd przyjął „Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030” (SPA2020). Ponadto 44 miasta liczące ponad 100 000 mieszkańców przygotowują miejskie plany adaptacji. Obok celów strategicznych w SPA2020 określono szereg istotnych wskaźników monitorowania. Nie opracowano jednak jeszcze żadnych systematycznych ram i nie prowadzi się monitorowania strategii, chociaż istnieją plany takiego monitorowania. W 2017 r. rozpoczęto ocenę SPA2020, a obecnie opracowywany jest kompleksowy system monitorowania polityki adaptacji w związku z pracami nad krajową polityką ochrony środowiska na lata 2018–2030.

Na rok 2020 planowany jest przegląd SPA. Będzie się on opierał na wynikach projektu „Klimada 2.0”, w ramach którego ocenia się skuteczność środków w sektorach narażonych na zmianę klimatu.

Łączne dochody ze sprzedaży na aukcjach uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w ramach systemu EU ETS w latach 2013–2017 wyniosły 1097 mln EUR. Polska nie przeznaczająca dochodów z aukcji na konkretne cele. Podaje się, że na cele związane z klimatem i energią przeznaczono kwotę odpowiadającą 62 % dochodów z aukcji.

### Działanie priorytetowe na 2019 r.

W niniejszym sprawozdaniu nie uwzględniono żadnych działań priorytetowych w zakresie działań w dziedzinie klimatu, ponieważ Komisja będzie musiała w pierwszej kolejności ocenić projekty krajowych planów na rzecz energii i klimatu, które państwa członkowskie były zobowiązane przesłać do końca 2018 r. Plany te powinny zwiększyć spójność między polityką klimatyczną a polityką energetyczną i w związku z tym mogą stać się dobrym przykładem tego, w jaki sposób można powiązać polityki sektorowe w innych powiązanych ze sobą obszarach, takich jak rolnictwo-środowisko-woda oraz transport-powietrze-zdrowie.

---

równoważną ilość dwutlenku węgla o takim samym współczynniku ocieplenia globalnego.

## 2. Ochrona, zachowanie i wspieranie kapitału naturalnego

### Przyroda i różnorodność biologiczna

Celem europejskiej strategii ochrony różnorodności biologicznej jest powstrzymanie utraty różnorodności biologicznej w UE do 2020 r. Osiągnięcie właściwego stanu ochrony gatunków i siedlisk chronionych wymaga pełnego wdrożenia dyrektyw ptasiej i siedliskowej. Ponadto sektor rolny i sektor leśny również muszą przyczynić się do zachowania i poprawy różnorodności biologicznej.

### Strategia ochrony różnorodności biologicznej

Polska wdraża Program ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Planem działań<sup>30</sup> na lata 2015–2020.



### Tworzenie spójnej sieci obszarów Natura 2000

Spełnienie wymogu prawnego dotyczącego ustanowienia przez państwa UE spójnej sieci krajowej obszarów Natura 2000 ocenia się osobno dla każdego gatunku i typu siedliska występującego na terytorium danego państwa.

Na początku 2018 r. Polska plasowała się nieco powyżej średniej UE, jeżeli chodzi o odsetek obszaru lądowego wyznaczonego jako obszar Natura 2000 (19,6 % obszaru lądowego, podczas gdy średnia UE wynosi 18,17 %).

### Wyznaczenie obszarów Natura 2000 i ustanowienie celów i środków w zakresie ochrony

Proces wyznaczania obszarów w ramach sieci Natura 2000 nie został jeszcze zakończony. Nadal istnieją pewne niedociągnięcia, w szczególności w odniesieniu do

niektórych gatunków morskich<sup>31</sup>.

Do maja 2018 r. 114 obszarom nadano status specjalnych obszarów ochrony (SOO), a proces wyznaczania kolejnych 180 obszarów jest obecnie w toku.

Cele ochrony i środki dla obszarów Natura 2000 ustala się w planach zagospodarowania („Plany zadań ochronnych”). Plany te, przyjmowane na okres 10 lat przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska zarówno w przypadku terenów mających znaczenie dla Wspólnoty (TZW), jak i obszarów specjalnej ochrony (OSO) mają charakter prawnie wiążący. Do maja 2018 r. 558 obszarów (56,53 %) miało ważne plany zagospodarowania.

### Postępy w procesie zachowywania lub odtwarzania właściwego stanu ochrony gatunków i siedlisk

Ponieważ państwa UE przedstawiają sprawozdanie z postępów poczynionych w ramach obydwu dyrektyw co sześć lat, nie są dostępne żadne nowe informacje na temat stanu siedlisk przyrodniczych i gatunków ani na temat postępów w dążeniu do osiągnięcia lepszego stanu ochrony gatunków i siedlisk w Polsce w porównaniu z przeglądem wdrażania polityki ochrony środowiska z 2017 r. W ostatnim czasie odnotowano jednak pewną poprawę w zakresie stanu gatunków i siedlisk w Polsce.

Główne wyzwania związane z siecią Natura 2000 pozostają nadal aktualne. Należy zakończyć proces wyznaczania obszarów, przyjąć plany zagospodarowania dla pozostałych obszarów i przydzielić wystarczające zasoby, by umożliwić gospodarowanie obszarami (zarówno podmiotom publicznym, jak i właścicielom gruntów, którzy gospodarują obszarami). Należy przyjąć środki z zakresu zwiększania zasobu wiedzy i poprawy edukacji na temat programu Natura 2000 w celu propagowania społecznej akceptacji dla sieci Natura 2000 i płynących z niej korzyści.

Spójność sieci Natura 2000 jest nadal zagrożona przez szybko rozwijającą się infrastrukturę, w szczególności przez niekontrolowane rozrastanie się miast, regulację

<sup>30</sup> [Program ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Planem działań](#)

<sup>31</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 gatunku lub siedliska, niezbędne są dalsze badania, ustanawia się naukowy rezerwat przyrody. [Obecne dane](#), szacowane w latach 2014–2015, odzwierciedlają stan do grudnia 2013 r.

## Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. – Polska

i utrzymanie rzek, transport drogowy oraz rolnictwo intensywne. Przy opracowywaniu projektów infrastrukturalnych należy przyjąć podejście oparte na ocenie kosztów i korzyści. Dzięki temu koszty związane z rozwojem infrastruktury są odpowiednio wyważone w stosunku do kosztów utraconych usług ekosystemowych zapewnianych przez przyrodę, takich jak zaopatrzenie w wodę, lepsza jakość powietrza oraz możliwości związane z turystyką i rekreacją.

Wiele problemów środowiskowych wynika z braku właściwego planowania przestrzennego. Rozwój terytorialny miast i miejscowości, w połączeniu z rozproszonym rozwojem obszarów podmiejskich, które rozszerzają się na obszary wcześniej niezurbanizowane, powoduje chaos przestrzenny i niszczy środowisko. Znaczne są również koszty ponoszone przez społeczeństwo, ponieważ te rozległe obszary wymagają dodatkowych dróg, połączeń transportowych i innych usług o znacznie wyższych kosztach niż w przypadku obszarów bardziej skondensowanych powierzchniowo.

Wydłużenie i poszerzenie dróg oraz zwiększenie zagęszczenia sieci drogowej w Polsce często idą w parze z ograniczeniem roślinności przydrożnej. Drzewa rosnące przy drogach są uważane za zagrożenie dla kierowców i usuwane. Często stanowią one jednak ważne siedlisko dla chronionych gatunków ptaków, nietoperzy i owadów. Zapewniają również cień i ograniczają efekt „wysp ciepła”. Utrzymanie i rozwijanie roślinności przydrożnej ma walor estetyczny, ale może być również ważnym środkiem pomagającym przystosować się do zmiany klimatu.

Poza urbanizacją na obszary wiejskie oddziałują dwa przeciwstawne zjawiska, które wpływają niekorzystnie na ochronę przyrody: intensyfikacja i porzucenie. Grunty o wysokiej produktywności są uprawiane coraz bardziej intensywnie, przez co zmniejsza się przestrzeń dla dzikiej przyrody. Na obszarach o mniejszej produktywności występuje natomiast zjawisko porzucania gruntów rolnych, przez co stają się one narażone na zbytnią wybujałość roślinności, a tym samym mniej odpowiednie dla gatunków, które są zależne od rolnictwa ekstensywnego. Zmiany w rolnictwie prowadzą do ograniczenia powierzchni lub degradacji wielu rodzajów ekosystemów naturalnych i półnaturalnych oraz elementów krajobrazu, takich jak oczka wodne, starorzecza, podmokłe łąki, murawy kserotermiczne (gorące i suche) oraz lasy łęgowe (położone nad rzekami i potokami). Powoduje to znaczne zubożenie krajobrazu. Wspomniane negatywne tendencje można ograniczyć, opracowując zachęty finansowe dla rolników, aby odłogowali niektóre grunty w celu wspierania różnorodności biologicznej (na obszarach rolnictwa intensywnego), i w celu zrekompensowania działań, które co prawda nie są opłacalne gospodarczo, ale mają kluczowe znaczenie dla zachowania różnorodności

biologicznej. Działania te obejmują produkcję siana, wypas zwierząt na niektórych obszarach oraz zachowanie miedz śródpolnych i żywoplotów.

Istotnym problemem w Polsce w ostatnim dziesięcioleciu stały się regulacje i modyfikacje techniczne rzek (skręcanie cieków rzek wraz z ujednolicaniem koryt rzek, pogłębianie, budowa opasek wzdłuż brzegów rzek oraz budowa jazów i infrastruktury elektrowni wodnych) wraz z usuwaniem łęgów. Zmiany te nie tylko utrudniają osiągnięcie celów przewidzianych w unijnych przepisach w zakresie ochrony przyrody i wody, ale mają także wpływ na ilość i jakość wody oraz zwiększają ryzyko powodzi.

Nadal istnieją problemy z pogodzeniem gospodarki leśnej z celami ochrony ustalonymi dla obszarów Natura 2000, które pokrywają się z obszarami leśnymi. Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że działania z zakresu gospodarki leśnej przeprowadzone w Puszczy Białowieskiej stanowią naruszenie dyrektyw siedliskowej i ptasiej. Wydaje się, że kwestia ta ma bardziej ogólne znaczenie. W szczególności wydaje się, że w zobowiązaniach wynikających z polskich przepisów w zakresie gospodarki leśnej nie przewidziano w sposób wystarczający zakazów, które miałyby zapewnić restrykcyjne zasady ochrony gatunków, w tym podstaw do przyznawania odstępstw. Przykładowo w rozporządzeniu w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej nie przewidziano praktyk zapewniających, by nie zabijano ani nie niepokojono okazów gatunków chronionych ani by nie niszczone ich terenów rozrodu lub odpoczynku. Nie zawiera ono również wymogu, zgodnie z którym w razie braku zadowalającej alternatywy można stosować odstępstwa od systemu ochrony ścisłej. Wydaje się, że brak odpowiednich przepisów w tym zakresie prowadzi do wyłączenia działań dotyczących gospodarki leśnej z zakresu zastosowania dyrektyw ptasiej i siedliskowej.

Chociaż powierzchnia lasów rośnie, wygląda na to, że stan siedlisk leśnych i bytujących w nich gatunków się nie poprawia. Być może powodem jest faworyzowanie szybko rosnących gatunków, takich jak sosna lub świerk, oraz niepozostawianie leżaniny ani starodrzewów do naturalnej regeneracji. W polskich lasach na hektar przypada około 5,8 m<sup>3</sup> leżaniny, a więc znacznie poniżej europejskiej średniej, która wynosi 11,5 m<sup>3</sup>/ha, i jeszcze bardziej poniżej wartości odnotowywanych na północy Europy (około 20 m<sup>3</sup>/ha)<sup>32</sup>.

### Działania priorytetowe na 2019 r.

- Należy dokończyć proces wyznaczania obszarów Natura 2000 i ustalić dla nich jasno zdefiniowane

<sup>32</sup> State of Europe's Forests [2015 Report](#) (sprawozdanie „Stan lasów Europy w 2015 r.”).

## Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. – Polska

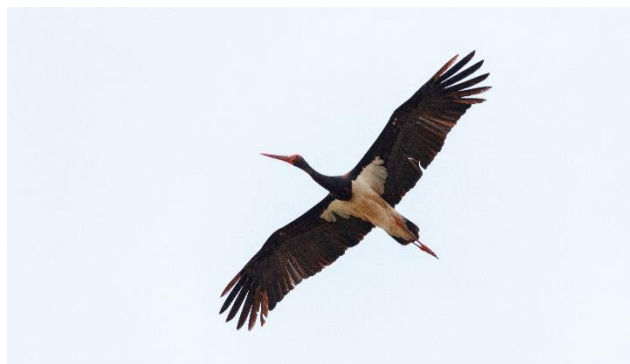
cele w zakresie ochrony oraz konieczne środki ochronne w celu zachowania lub przywrócenia właściwego stanu ochrony gatunków i siedlisk będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty na naturalnym obszarze ich występowania.

- Należy określić właściwe praktyki w zakresie gospodarki leśnej, aby zapewnić pełne przestrzeganie przepisów dyrektyw siedliskowej i ptasiej.

### Utrzymanie i odbudowa ekosystemów i ich usług

Celem europejskiej strategii ochrony różnorodności biologicznej jest utrzymanie i odbudowa ekosystemów i ich usług przez włączenie zielonej infrastruktury w zakres planowania przestrzennego i odbudowę co najmniej 15 % zdegradowanych ekosystemów do 2020 r. W unijnej strategii dotyczącej zielonej infrastruktury promuje się włączanie zielonej infrastruktury w zakres odnośnych planów i programów.

W Polsce istnieje szereg polityk i strategii, których celem jest promowanie działań w zakresie zielonej infrastruktury. Wiele aspektów tych działań, takich jak korytarze ekologiczne łączące obszary chronione, realizuje się za pomocą Programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Planem działań na lata 2015–2020<sup>33</sup>.



Na obszarach wiejskich środki w zakresie zielonej infrastruktury mogą przybrać następujące formy:

- istniejące formy ochrony przyrody,
- rozwój rolnictwa i leśnictwa zrównoważonego,
- zachowanie struktury mozaikowej obszarów wiejskich,
- środki na rzecz ograniczenia zanieczyszczenia wody przy wsparciu płatności z tytułu zazieleniania w ramach WPR oraz wdrażanie zasady wzajemnej zgodności,

<sup>33</sup> Monitor Polski – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, [Program ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Planem działań na lata 2015–2020](#)

- utrzymywanie określonej części użytków rolnych jako trwałych użytków zielonych.

UE zapewniła również wytyczne dotyczące dalszego rozwoju zielonej i niebieskiej infrastruktury w Polsce<sup>34</sup> oraz stronę poświęconą krajowi w europejskim systemie informacji o różnorodności biologicznej (BISE)<sup>35</sup>. Informacje te zostaną wykorzystane również w ostatecznej ocenie unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.

Projekty z zakresu zielonej infrastruktury w Polsce są finansowane z różnych źródeł, w tym z funduszy unijnych, krajowych i regionalnych. Przykładem jest projekt GreenGo!, zaprojektowany w celu zwiększenia świadomości i różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich<sup>36</sup>. Chociaż decydenci wiedzą o tych źródłach finansowania, skuteczne wdrażanie uniemożliwiają ograniczone fundusze na poszczególne środki i brak właściwego uwzględniania różnorodności biologicznej w politykach sektorowych. Konieczne jest podjęcie dalszych działań, aby wdrożyć zieloną i niebieską infrastrukturę oraz włączyć ją w inne polityki, które są zgodne z ramami mapowania i oceny ekosystemów i usług ekosystemowych.

### Szacowanie kapitału naturalnego

W ramach europejskiej strategii ochrony różnorodności biologicznej wzywa się państwa członkowskie do określenia i oceny stanu ekosystemów oraz ich usług<sup>37</sup> na ich terytoriach do 2014 r., do oceny wartości gospodarczej tych usług, a także do włączenia tych wartości do systemów rachunkowości i sprawozdawczości na poziomie unijnym i krajowym do roku 2020.

W 2015 r. Ministerstwo Środowiska zakończyło proces mapowania i oceny ekosystemów i usług ekosystemowych<sup>38</sup> oraz mapowania i oceny ekosystemów miejskich<sup>39</sup>. W 2018 r. przyjęto podejście do usług ekosystemowych, ale zakres, w jakim włączono mapowanie i ocenę ekosystemów i usług

<sup>34</sup> [Recommendations of the green infrastructure strategy review report](#) (Zalecenia ze sprawozdania z przeglądu strategii na rzecz zielonej infrastruktury) oraz [EU Guidance on a strategic framework for further supporting the deployment of EU-level green and blue infrastructure](#) (Unijne wytyczne dotyczące strategicznych ram na rzecz dalszego wspierania rozwoju zielonej i niebieskiej infrastruktury na szczeblu UE).

<sup>35</sup> [Europejski system informacji o różnorodności biologicznej](#)

<sup>36</sup> Strona internetowa projektu [GreenGo!](#)

<sup>37</sup> Usługi ekosystemowe to korzyści, które przynosi przyroda i od których zależy jest społeczeństwo ludzkie, na przykład żywność, czysta woda i zapylenie.

<sup>38</sup> Mapping and assessment of ecosystems and their services in Poland, [MAES](#) (Mapowanie i ocena ekosystemów i usług ekosystemowych w Polsce).

<sup>39</sup> Urban MAES – Ecosystem Services in Urban Areas, [Urban MAES](#) (Miejskie MAES – usługi ekosystemowe na obszarach miejskich).

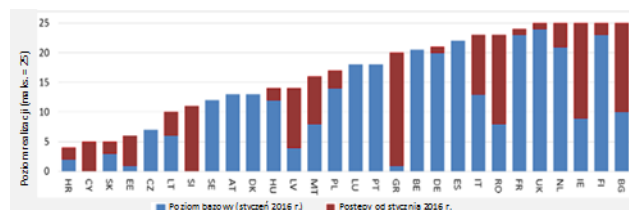


## Przeгляд wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. – Polska

ekosystemowych do polityk krajowych, pozostaje w dużym stopniu nieudokumentowany.

Na końcowych warsztatach w ramach projektu Esmeralda i posiedzeniu grupy roboczej ds. mapowania i oceny ekosystemów i usług ekosystemowych we wrześniu 2018 r. w Brukseli Polska wykazała, że poczyniono pewne postępy we wdrażaniu mapowania i oceny ekosystemów i usług ekosystemowych. Ocena przeprowadzona w ramach projektu Esmeralda<sup>40</sup> (rys. 10).

**Rys. 10: Wdrażanie mapowania i oceny ekosystemów i usług ekosystemowych (wrzesień 2018 r.)**



Polska Platforma Biznes i Różnorodność<sup>41</sup> jest globalnym partnerem Inicjatywy na rzecz biznesu i różnorodności biologicznej w ramach Konwencji o różnorodności biologicznej. Platforma, objęta wsparciem Ministerstwa Środowiska, zrzesza instytucje, środowisko akademickie, ekspertów, stowarzyszenia branżowe i doradców, aby pomagać przedsiębiorcom w tworzeniu zrównoważonych modeli biznesowych.

### Inwazyjne gatunki obce

W ramach europejskiej strategii ochrony różnorodności biologicznej przewidziano osiągnięcie następujących celów do 2020 r.:

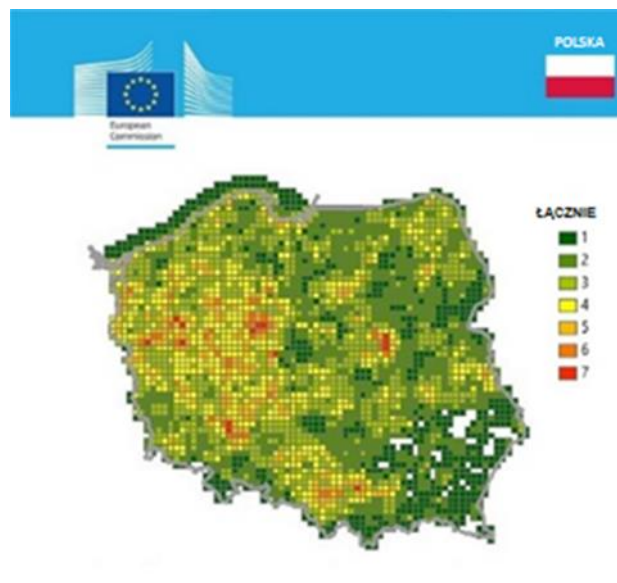
- (i) zidentyfikowanie inwazyjnych gatunków obcych;
- (ii) kontrola lub eliminacja gatunków o znaczeniu priorytetowym; oraz
- (iii) zarządzanie drogami przedostawania się w celu zapobiegania wprowadzaniu i osiedlaniu się nowych inwazyjnych gatunków obcych.

Realizację tych celów wspiera się w ramach rozporządzenia w sprawie inwazyjnych gatunków obcych, które weszło w życie w dniu 1 stycznia 2015 r.

Polska przedłożyła cztery oceny ryzyka do celów pierwszej aktualizacji wykazu unijnego: trojeści amerykańskiej (*Asclepias syriaca*), niecierpka gruczołowatego (*Impatiens glandulifera*), gęsiówki egipskiej (*Alopecurus aegyptiacus*) i bizona amerykańskiego (*Bison bison*). Przedstawiła również dodatkowe dowody, które potwierdzają konieczność ponownego rozważenia wpisania jelenia wschodniego (*Cervus nippon*) do wykazu. Chociaż forum naukowe nie

zgodziło się z oceną ryzyka dotyczącą bizona amerykańskiego, zgodziło się z pozostałymi ocenami dotyczącymi niecierpka gruczołowatego, trojeści amerykańskiej i gęsiówki egipskiej. Uznano, że gatunki te kwalifikują się do wpisania do unijnego wykazu, co też uczyniono. Forum potwierdziło, że jego zdaniem jelen wschodni nie spełnia kryteriów wpisania do wykazu.

**Rys. 11: Liczba inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla UE na podstawie dostępnych informacji georeferencyjnych dotyczących Polski<sup>42</sup>**



W sprawozdaniu dotyczącym wyjściowego rozkładu (rys. 11), na którego potrzeby Polska dokonała przeglądu sytuacji krajowej i danych na poziomie siatki, wykazano, że 13 z 37 gatunków z pierwszego wykazu UE zaobserwowano już w Polsce w stanie dzikim. 11 z tych gatunków zadomowiło się, przy czym najpowszechniejszymi okazały się rak pręgowaty (*Orconectes limosus*) i barszcz Sosnowskiego (*Hieracleum sosnowskyi*). Ponadto nutria (*Myocastor coypu*) jest obserwowana w Polsce sporadycznie i nie stworzyła populacji rozrodzycznej, natomiast jest bardzo powszechna w Czechach i nieco mniej powszechna w Niemczech. Zaleca się, aby Polska uważnie monitorowała populację zdziczałą i podjęła wszelkie działania niezbędne do zapobieżenia zadomowieniu się tego gatunku na jej terytorium.

W okresie od wejścia w życie wykazu unijnego (tj. pierwszego wykazu w dniu 3 sierpnia 2016 r., zaktualizowanego po raz pierwszy w dniu 2 sierpnia 2017 r.) do dnia 18 maja 2018 r. Polska nie zgłosiła pojawienia się na jej terytorium żadnych nowych

<sup>40</sup> Projekt ESERALDA.

<sup>41</sup> Polska Platforma Biznes i Różnorodność

<sup>42</sup> Tsiamis K; Gervasini E; Deriu I; D'amico F; Nunes A; Addamo A; Jesus Cardoso A. [Baseline Distribution of Invasive Alien Species of Union concern. Ispra \(Włochy\): Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2017 r.](#)



## Przeгляд wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. – Polska

inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla UE, o czym mowa w art. 16 ust. 2 rozporządzenia w sprawie inwazyjnych gatunków obcych.

Polska powiadomiła Komisję o właściwych organach odpowiedzialnych za stosowanie rozporządzenia w sprawie inwazyjnych gatunków obcych zgodnie z art. 24 ust. 2 tego rozporządzenia. Trwają prace nad aktem prawa krajowego ustanawiającego sankcje za naruszenia, który jest wymagany na mocy art. 30 ust. 4 rozporządzenia w sprawie inwazyjnych gatunków obcych.

### Ochrona gleby

W unijnej strategii tematycznej w dziedzinie ochrony gleby zwrócono uwagę na konieczność zapewnienia zrównoważonego użytkowania gleb. Wymaga ono zapobiegania dalszej degradacji gleby i zachowania jej funkcji oraz odtwarzania zdegradowanych gleb. Zgodnie z planem działania na rzecz zasobooszczędnej Europy z 2011 r. w strategiach UE należy do 2020 r. uwzględnić ich bezpośredni i pośredni wpływ na użytkowanie gruntów.

Gleba jest ograniczonym i niezwykle delikatnym zasobem, którego degradacja w UE postępuje.

Odsetek powierzchni sztucznego pokrycia terenu<sup>43</sup> w Polsce (rys. 12) można interpretować jako miarę względnego oddziaływania na przyrodę i różnorodność biologiczną oraz miarę oddziaływań środowiskowych na ludzi mieszkających na obszarach zurbanizowanych. Podobną miarą jest gęstość zaludnienia.

Pod względem sztucznego pokrycia terenu Polska uzyskała wynik 3,4 %, a więc poniżej średniej UE (średnia UE-28: 4,1 %). Gęstość zaludnienia wynosi 123,6/km<sup>2</sup>, tj. powyżej średniej UE, która wynosi 118/km<sup>2</sup><sup>44</sup>.

Skażenie może znacznie pogorszyć jakość gleby i stać się zagrożeniem dla zdrowia ludzi lub środowiska. W najnowszym sprawozdaniu Komisji Europejskiej<sup>45</sup> oszacowano, że istnieje około 2,8 milionów terenów w UE, na których przeprowadzano lub nadal przeprowadza się działania potencjalnie zanieczyszczające. Na szczelbu UE 650 000 tych terenów wpisano do wykazów

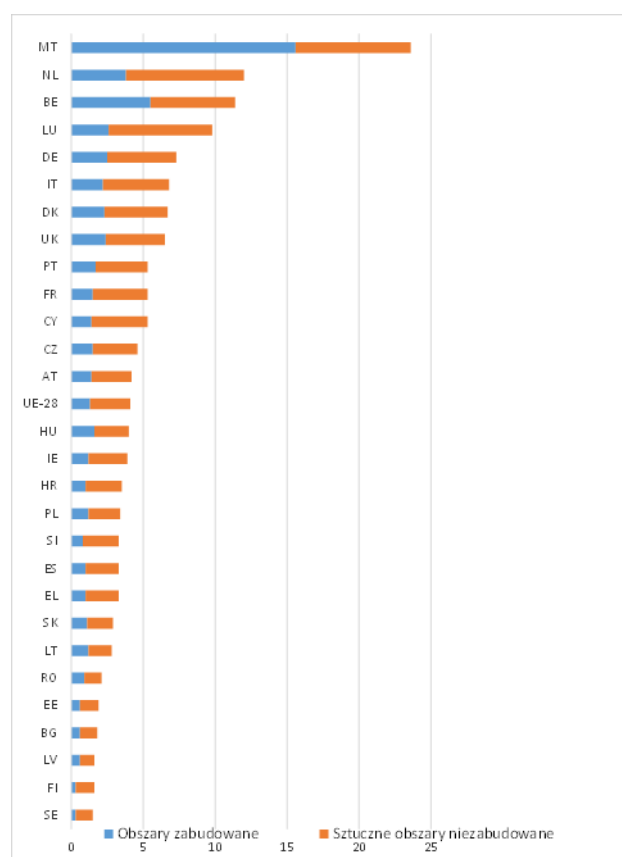
<sup>43</sup> Sztuczne pokrycie terenu określa się jako łączną powierzchnię wszystkich obszarów pokrytych zabudowaniami zadaszonymi (w tym budynkami i szklarniami), sztucznych obszarów niezabudowanych (w tym terenów zamkniętych, takich jak podwórza, okólniki, cmentarze, parkingi itd., oraz obszarów liniowych, takich jak ulice, drogi, tory kolejowe, pasy startowe, mosty) oraz innych obszarów sztucznych (w tym mostów i wiaduktów, domów mobilnych, paneli fotowoltaicznych, elektrowni, podstacji, rur, oczyszczalni ścieków i składowisk otwartych).

<sup>44</sup> Komisja Europejska, Eurostat, [Gęstość zaludnienia według regionów NUTS 3](#)

<sup>45</sup> Ana Paya Perez, Natalia Rodriguez Eugenio, Status of local soil contamination in Europe: Revision of the indicator "Progress in the management Contaminated Sites in Europe", 2018 r.

krajowych lub lokalnych. Na 65 500 terenach zanieczyszczonych przeprowadzono działania naprawcze. Polska nie przedstawiła grupie roboczej Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska (EIONET) sprawozdania z postępów w zakresie zarządzania terenami zanieczyszczonymi i zdegradowanymi na szczeblu krajowym.

Rys. 12: Odsetek powierzchni sztucznego pokrycia terenu, 2015 r.<sup>46</sup>



Erozja wodna gleb jest procesem naturalnym, którego skutki może spotęgować zmiana klimatu i działalność człowieka, m.in. niewłaściwe praktyki rolnicze, wylesianie, wypalanie lasów lub prace budowlane. Wysoki poziom erozji gleb może ograniczyć wydajność rolnictwa, a także wywierać niekorzystny wpływ na różnorodność biologiczną i usługi ekosystemowe w wymiarze transgranicznym oraz na rzeki i jeziora (zwiększając ilość osadów i przenosząc zanieczyszczenia). Zgodnie z modelem RUSLE2015<sup>47</sup> średni współczynnik ubytków gleby spowodowanych przez wodę wynosi w Polsce 0,96 ton na hektar rocznie ( $t ha^{-a} yr^{-y}$ ), zaś średnia wartość tego współczynnika w UE wynosi 2,46  $t ha^{-a} yr^{-y}$  – oznacza to, że średnio erozja gleb jest niska.

<sup>46</sup> Komisja Europejska, Eurostat, [Powierzchnia sztucznego pokrycia terenu według regionów NUTS 2](#)

<sup>47</sup> Panagos, P. et al., „The new assessment of soil loss by water erosion in Europe”, (2015) Environmental Science and Policy, 54, ss. 438–447.

## Przeгляд wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. – Polska

Należy jednak zauważyć, że wyniki te uzyskano na podstawie modelu wdrażanego na szczeblu UE, w związku z czym nie należy ich utożsamiać z wartościami mierzonymi in situ. Faktyczny współczynnik ubytków gleby może różnić się istotnie w poszczególnych państwach UE w zależności od warunków lokalnych.

Materia organiczna w glebie odgrywa ważną rolę w obiegu węgla i w zmianie klimatu. Gleby są drugim pod względem wielkości po oceanach pochłaniaczem dwutlenku węgla na świecie.

### Ochrona obszarów morskich

Zgodnie z polityką i przepisami 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 w celu zapewnienia, aby strefy przybrzeżne były zarządzane w zrównoważony sposób.

Celem dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej<sup>48</sup> jest osiągnięcie dobrego stanu środowiska w wodach morskich UE do 2020 r. W tym celu państwa członkowskie muszą opracować strategię morską dla swoich wód morskich oraz współpracować z państwami UE dzielącymi ten sam region lub podregion morski.

Jeżeli chodzi o Polskę, ważną rolę w osiągnięciu celów dyrektywy odgrywa Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku (komisja helsińska). Przedstawiony przez Polskę program działań jest spójny z określonymi w niej presjami i celami. Czasami jego zakres wykracza poza te cele i obejmuje dodatkowe aspekty. Przykładowo środki dotyczące gatunków obcych mają zastosowanie również do żeglugi i akwakultury, których Polska nawet nie zgłosiła jako istotne presje. Polska zgłosiła również środki, których celem jest rozwiązanie problemu szkód fizycznych spowodowanych połowami włokami dennymi, zanieczyszczeń spowodowanych zrzucaniem osadów oraz zrzutami ścieków. Odnotowano jednak kilka niedociągnięć. Nie jest jasne, czy dobry stan środowiska zostanie osiągnięty do 2020 r. Ponadto w wielu przypadkach Polska nie przedstawiła harmonogramów wdrożenia nowych środków. Ogólnie rzecz biorąc, polski program działań częściowo spełnia wymogi dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej.

### Działania priorytetowe na 2019 r.

- Należy ustanowić harmonogramy osiągnięcia dobrego stanu środowiska, w przypadku gdy nie zostały one zgłoszone.
- Należy przekazywać więcej informacji na temat środków, ustanowić większą liczbę środków, które

mają bezpośredni wpływ na niekorzystne presje, oraz określić ilościowo przewidywany stopień ograniczenia presji w rezultacie tych środków.

Należy zapewnić terminowe zgłaszanie poszczególnych elementów w ramach dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej.

<sup>48</sup> [Dyrektywa 2008/56/WE](#)

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

#### Jakość powietrza

Polityka i przepisy UE w zakresie czystego powietrza wymagają istotnej poprawy jakości powietrza w UE, aby zbliżyć ją do jakości zalecanej przez Światową Organizację Zdrowia. Zanieczyszczenie powietrza i jego wpływ na zdrowie ludzi, 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>49</sup>, w którym ustanowiono normy, u podstaw których leżą zapewnienie zdrowia oraz cele dotyczące ograniczania szeregu rodzajów zanieczyszczeń powietrza.

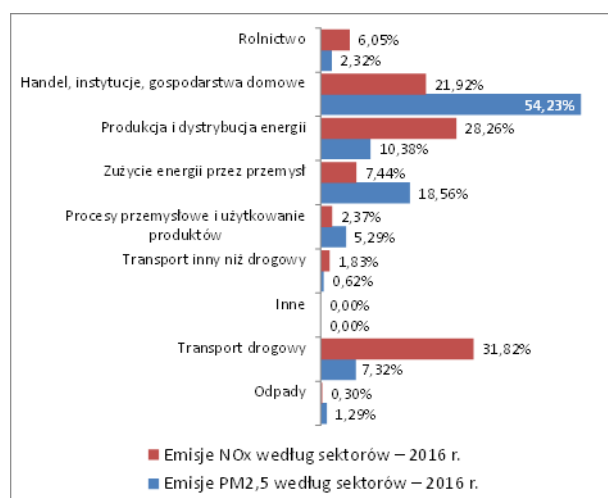
W okresie od 1990 r.<sup>50</sup> do 2016 r. odnotowano w Polsce spadek emisji zanieczyszczeń powietrza (SO<sub>x</sub>, NO<sub>x</sub>, NH<sub>3</sub>) z poszczególnych sektorów – obecnie ich poziomy nie przekraczają obowiązujących krajowych pułapów emisji<sup>51</sup>. Spadki odnotowywane w latach 1990–2014, które wskazano w poprzednim przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska, nadal były obserwowane pomiędzy 2014 r. a 2016 r.: emisje tlenków siarki (SO<sub>x</sub>) spadły o 18,63 %, zaś emisje amoniaku (NH<sub>3</sub>) – o 1,02 %. Pomędzy 2014 r. a 2016 r. odnotowano natomiast wzrost emisji lotnych związków organicznych (NMLZO) o 3,04 %, emisji pyłu drobnego PM<sub>2,5</sub> – o 3,83 % i emisji tlenków azotu (NO<sub>x</sub>) – o 0,05 % (zob. również rys. 13 dotyczący łącznych emisji PM<sub>2,5</sub> i NO<sub>x</sub> w poszczególnych sektorach).

Pomimo tych spadków konieczne są dalsze działania w celu spełnienia zobowiązań w zakresie redukcji emisji (względem poziomów emisji z 2005 r.), które określono w nowej dyrektywie w sprawie krajowych poziomów

emisji<sup>52</sup> na lata 2020–2029 i dla każdego kolejnego roku, począwszy od 2030 r.

Jakość powietrza w Polsce nadal budzi poważne obawy. Europejska Agencja Środowiska oszacowała, że w 2015 r. ok. 44 500 przedwczesnych zgonów mogło być wynikiem stężeń pyłu drobnego, z czego 1300 zgonów było spowodowanych stężeniem ozonu<sup>53</sup>, a 1700 – stężeniem dwutlenku azotu<sup>54</sup>.

Rys. 13: Emisje PM<sub>2,5</sub> i NO<sub>x</sub> w Polsce według sektorów<sup>55</sup>



Od czasu przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska z 2017 r. nie odnotowano żadnych postępów w zakresie poprawy jakości powietrza. W 2017 r. unijne normy jakości powietrza naruszono w większości stref jakości powietrza (łącznie 46 stref)<sup>56</sup>: w przypadku cząstek stałych (PM<sub>10</sub>) – w 34 strefach, w przypadku pyłu drobnego (PM<sub>2,5</sub>) – w 19 strefach, w przypadku dwutlenku azotu (NO<sub>2</sub>) – w 4 strefach, a w przypadku dwutlenku siarki (SO<sub>2</sub>) – w jednej strefie jakości powietrza. Ponadto na całym terytorium Polski stężenie benzo[a]pirenu stale przekraczało wartości dopuszczalne. Na rys. 14 przedstawiono liczbę stref jakości powietrza, w których odnotowano zbyt duże stężenia NO<sub>2</sub>, PM<sub>2,5</sub> i PM<sub>10</sub>, jako odsetek łącznej liczby stref.

<sup>49</sup> Komisja Europejska, [Normy jakości powietrza](#), 2016 r.

<sup>50</sup> EEA, [Przeglądarka danych dotyczących emisji zanieczyszczenia powietrza \(Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości\)](#), 2016 r.

<sup>51</sup> Obecne krajowe poziomy emisji są obowiązkowe od 2010 r. ([dyrektywa 2001/81/WE](#)); zmienione pułapy na lata 2020 i 2030 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>52</sup> [Dyrektywa 2016/2284/UE](#)

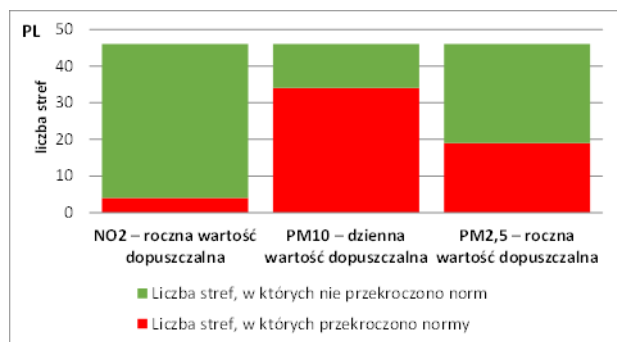
<sup>53</sup> Ozon w warstwie przyziemnej jest produkowany w wyniku reakcji fotochemicznej na zanieczyszczenie.

<sup>54</sup> EEA, [Air Quality in Europe – 2018 Report](#) (Jakość powietrza w Europie – sprawozdanie za 2018 r.), s. 64. Zob. zawarte w tym sprawozdaniu szczegółowe informacje na temat metodyki, na podstawie której dokonano szacunków.

<sup>55</sup> Dane z 2016 r. na podstawie dyrektywy NEC przekazane EEA przez państwo członkowskie.

<sup>56</sup> EEA i centralna baza danych EIONET.

**Rys. 14: Strefy jakości powietrza, w których w 2017 r. przekroczono unijne normy jakości powietrza<sup>57</sup>**



Komisja Europejska wszczynając postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego obejmujące wszystkie zainteresowane państwa UE, w tym Polskę, w związku z ciągłymi naruszeniami wymogów dotyczących jakości powietrza (dla PM<sub>10</sub> i NO<sub>2</sub>), które poważnie szkodzą zdrowiu i środowisku. Jeżeli chodzi o przekroczenie norm dla PM<sub>10</sub>, Komisja pozwała Polskę do Trybunału Sprawiedliwości, który w wyroku w sprawie C-336/16 potwierdził stanowisko Komisji. Celem jest wprowadzenie odpowiednich środków, aby dostosować wszystkie strefy do wymogów i maksymalnie ograniczyć okres, w którym wartości są zbyt wysokie.

Jak wskazano w przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska z 2017 r., przyczyną złej jakości powietrza jest spalanie węgla niskiej jakości w domowych kotłach centralnego ogrzewania, które nie spełniają norm; kolejną przyczyną jest wzrost intensywności transportu drogowego. We wrześniu 2017 r. Polska przyjęła rozporządzenie określające normy dla kotłów węglowych i kotłów na biomasę drzewną o mocy poniżej 500 kW, tj. wykorzystywanych w domach jednorodzinnych. Rok później, we wrześniu 2018 r., przyjęto inne rozporządzenie, w którym wskazano normy jakości dla paliw stałych. Mimo że każdego roku bardzo duże zanieczyszczenie powietrza przekłada się na poważne skutki zdrowotne, w rozporządzeniu przewidziano jednak długi okres przejściowy, w ramach którego domy jednorodzinne mają czas na rezygnację z miazgu węglowego i węgla brunatnego do czerwca 2020 r. W czerwcu 2018 r. Polska przyjęła program Czyste Powietrze, w ramach którego gospodarstwa domowe mogą uzyskać dotacje finansowe i kredyty preferencyjne na wymianę przestarzałych kotłów węglowych i modernizację termiczną domów jednorodzinnych. Gospodarstwa domowe mogą jednak w dalszym ciągu korzystać z kotłów niespełniających norm, ponieważ nie ma ram regulacyjnych przewidujących ich wycofywanie. Środki takie jak

budowa obwodnic, aby wyprowadzić ruch drogowy poza centra miast, czy modernizacja infrastruktury transportu publicznego są ważne, ale same w sobie nie wystarczają, aby ograniczyć emisje z transportu. Należy wdrożyć wszelkie pozostałe możliwe środki, w szczególności zachęty finansowe, takie jak uzależnienie wysokości podatków od samochodów i paliwa od poziomów emisji, ograniczenia ruchu pojazdów czy wprowadzenie stref niskiej emisji w miastach, a także wzmocnienie systemu okresowych kontroli samochodów i wprowadzenie kary grzywny dla właścicieli samochodów z silnikami Diesla, w których nielegalnie usunięto filtr cząstek stałych.

#### Działania priorytetowe na 2019 r.

- W kontekście opracowania właściwego krajowego programu ograniczania zanieczyszczenia powietrza (KPOZP) należy podjąć działania w celu ograniczenia głównych źródeł emisji oraz spełnić wszystkie normy jakości powietrza.
- Należy szybciej ograniczać emisje i stężenia cząstek stałych (PM<sub>2,5</sub> i PM<sub>10</sub>) i benzo[a]pirenu, przyłączać domy do sieci ciepłowniczej i zapewniać wsparcie finansowe na wymianę domowych kotłów centralnego ogrzewania, które nie spełniają norm, na piece niskoemisyjne i źródła ciepła korzystające z odnawialnych źródeł energii.
- Należy szybciej ograniczać emisje i stężenia tlenków azotu (NO<sub>x</sub>) i dwutlenku azotu (NO<sub>2</sub>) przez zmniejszenie emisji z transportu, w szczególności przez wprowadzenie ograniczeń ruchu pojazdów na obszarach miejskich, ustanowienie systemu podatkowego powiązanego z poziomami emisji itd.
- Należy ograniczyć wykorzystywanie węgla do ogrzewania domowego, aby zmniejszyć emisje zanieczyszczeń powietrza, bazując np. na inicjatywie na rzecz regionów górniczych w procesie transformacji.

<sup>57</sup> [EEA i centralna baza danych EIONET](#). Dane odzwierciedlają sytuację objętą zakresem sprawozdawczości na dzień 26 listopada 2018 r.

## Emisje przemysłowe

Główne cele unijnej polityki w zakresie emisji przemysłowych są następujące:

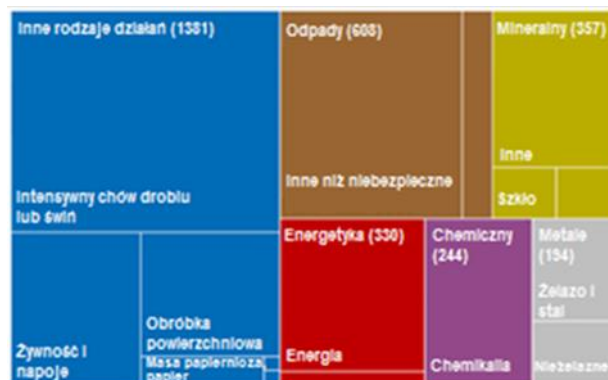
- (i) ochrona powietrza, wody i gleb;
- (ii) zapobieganie generowaniu odpadów i gospodarowanie odpadami;
- (iii) poprawa efektywności energetycznej i efektywnej gospodarki zasobami; oraz
- (iv) oczyszczanie terenów zanieczyszczonych.

Aby osiągnąć powyższe cele, UE przyjmuje zintegrowane podejście do zapobiegania rutynowym i przypadkowym emisjom przemysłowym oraz ich kontroli. Podstawą polityki jest dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych<sup>58</sup>.

Poniższy przegląd działalności przemysłowej, która wchodzi w zakres stosowania dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych, przygotowano na podstawie projektu zakładającego opracowanie profili krajowych w zakresie polityki dotyczącej emisji przemysłowych<sup>59</sup>.

Około 3100 instalacji przemysłowych w Polsce musi posiadać pozwolenie zgodnie z dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych<sup>60</sup>. W 2015 r. do sektorów przemysłowych, w których działała największa liczba instalacji objętych zakresem stosowania dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych, należały: intensywny chów drobiu lub świń (26%), gospodarowanie odpadami innymi niż niebezpieczne (17%) oraz energetyka (10%).

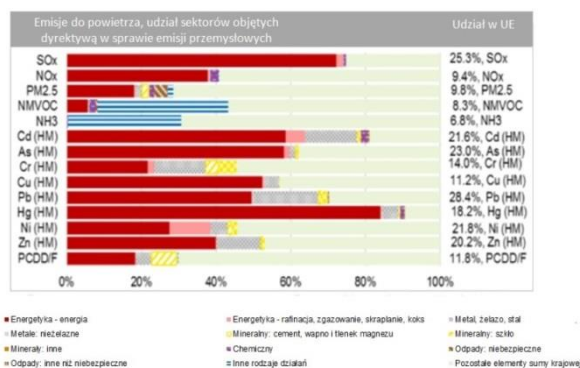
Rys. 15: Liczba instalacji przemysłowych objętych zakresem zastosowania dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych według sektorów w Polsce (2015 r.)<sup>61</sup>



W 2015 r. sektorami przemysłowymi o najwyższych poziomach emisji były (rys. 16):

- sektor energetyczny – w odniesieniu do wszystkich zanieczyszczeń z wyjątkiem niemetanowych lotnych związków organicznych (NMLZO) i amoniaku (NH<sub>3</sub>),
- inne rodzaje działań (przede wszystkim intensywny chów drobiu lub świń oraz obróbka powierzchniowa) – w odniesieniu do NMLZO i NH<sub>3</sub>,
- produkcja metali – w odniesieniu do kadmu (Cd), chromu (Cr), ołowiu (Pb) i cynku (Zn).

Rys. 16: Emisje do powietrza z sektorów wchodzących w zakres zastosowania dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych oraz wszystkie pozostałe łączne krajowe emisje do powietrza w Polsce (2015 r.)



<sup>58</sup> Dyrektywa 2010/75/UE obejmuje działalność przemysłową, która przekracza określone wartości progowe przepustowości. Obejmuje ona przemysł energetyczny, produkcję metali, przemysł mineralny i chemiczny oraz gospodarkę odpadami, a także wiele sektorów przemysłowych i rolnych (np. intensywny chów świń i drobiu, produkcję masy papierniczej i papieru, malowanie i czyszczenie).

<sup>59</sup> Komisja Europejska, [Profil kraju w zakresie polityki dotyczącej emisji przemysłowych – Polska](#)

<sup>60</sup> Wspomniany przegląd działalności przemysłowej, która wchodzi w zakres zastosowania dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych, przygotowano na podstawie projektu zakładającego opracowanie profili krajowych w zakresie polityki dotyczącej emisji przemysłowych: [profile krajów w zakresie polityki dotyczącej emisji przemysłowych](#)

Stwierdzono również, że intensywny chów drobiu lub świń oraz sektor chemiczny tworzą poważne obciążenie dla środowiska pod względem emisji do wody.

<sup>61</sup> Komisja Europejska, Profil kraju w zakresie polityki dotyczącej emisji przemysłowych – Polska.



### Działanie priorytetowe na 2019 r.

- Należy dokonać przeglądu pozwoleń i usprawnić kontrole lub egzekwowanie przepisów, aby spełnić wymogi zawarte w przyjętych niedawno konkluzjach dotyczących BAT.

### Hałas

Dyrektywa w sprawie hałasu w środowisku<sup>62</sup> przewiduje wspólne podejście do unikania hałasu, zapobiegania mu oraz zmniejszania szkodliwych skutków hałasu związanych z narażeniem na działanie hałasu w środowisku.

Nadmierny hałas wytwarzany przez samoloty, kolej i ruch drogowy jest jedną z głównych przyczyn problemów środowiskowych związanych ze zdrowiem w UE<sup>63</sup>.

Uważa się, że w Polsce hałas w środowisku jest przyczyną co najmniej 1100 przedwczesnych zgonów i 6600 przyjęć do szpitala rocznie<sup>64</sup>. Około 1 400 000 osób cierpi na zaburzenia snu. Wdrażanie dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku znacznie się opóźniło.

Zgodnie z najnowszymi danymi, które Polska przekazała w latach 2016 i 2017<sup>65</sup>, tworzenie map hałasu jest prawie zakończone. Polska przedstawiła również sprawozdania na temat swoich planów działania w odniesieniu do większości aglomeracji, większości głównych dróg i kolei. Z przekazanych informacji wynika, że plany działania dla dróg i kolei poza aglomeracjami zostały określone w planach regionalnych, natomiast drogi i linie kolejowe w aglomeracjach zostały uwzględnione w planach działania na poziomie aglomeracji. Informacje te należy jednak zbadać bardziej dogłębnie, ponieważ odnotowano problemy w zakresie sprawozdawczości w odniesieniu do zasięgu terytorialnego planów działania. Opracowano plan działania dla portu lotniczego w Warszawie, ale wydaje się, że obejmuje on jedynie aglomerację warszawską.

### Działanie priorytetowe na 2019 r.

- Należy przyspieszyć proces opracowywania planów działań w zakresie zarządzania hałasem.

### Jakość wody i gospodarka wodna

Zgodnie z przepisami i polityką UE wymaga się znacznego zmniejszenia wpływu oddziaływań na wody przejściowe, przybrzeżne i słodkie (w tym wody powierzchniowe i gruntowe). Osiągnięcie, utrzymanie lub poprawienie dobrego stanu jednolitych części wód określonych w ramowej dyrektywie wodnej zapewni obywatelom Unii możliwość korzystania z dobrej jakości, bezpiecznej wody pitnej i wody w kąpieliskach. Zapewni ono również bardziej zrównoważone i zasobooszczędne zarządzanie obiegiem składników pokarmowych (azotu i fosforu).

Na mocy istniejących przepisów UE w dziedzinie wody<sup>66</sup> wprowadzono ramy ochrony, aby zapewnić przestrzeganie wysokich norm w odniesieniu do wszystkich jednolitych części wód w UE, oraz uwzględniono poszczególne źródła zanieczyszczeń (np. rolnictwo, obszary miejskie i działalność przemysłową). W unijnym prawie wodnym przewidziano również wymóg uwzględnienia przewidywanego wpływu zmiany klimatu w odnośnych instrumentach planowania, np. w planach zarządzania ryzykiem powodziowym i planach gospodarowania wodami w dorzeczu, w tym przez program środków obejmujący działania, które państwa członkowskie planują podjąć, aby osiągnąć cele środowiskowe.

### Ramowa dyrektywa wodna

Komisja Europejska oceniła drugą generację zgłoszonych przez Polskę **planów gospodarowania wodami w dorzeczu** (RBMP) zgodnie z ramową dyrektywą wodną pod kątem stanu wód i postępów odnotowanych od czasu opracowania pierwszych planów gospodarowania wodami w dorzeczu.

Najbardziej znaczącym oddziaływaniem na rzeki (50 % jednolitych części wód w rzekach) jest „nieznane oddziaływanie antropogeniczne”. Rozproszone oddziaływania z sektora rolnego wywarły wpływ na 62 % jednolitych części wód w jeziorach i 8 % jednolitych części wód w rzekach. Najbardziej znaczącym oddziaływaniem na wody gruntowe są zanieczyszczenia rozproszone pochodzące z sektora górniczego (8 % części wód podziemnych), a drugim w kolejności – zmiany poziomu zwierciadła wód gruntowych (7 %).

<sup>62</sup> [Dyrektywa 2002/49/WE](#)

<sup>63</sup> Fritsch, L., Brown, A.L., Kim, R., Schwela, D., Kephelopoulou, S. (red.), *Burden of disease from environmental noise*, WHO/JRC, Światowa Organizacja Zdrowia, Biuro Regionalne dla Europy, Kopenhaga, Dania, 2011 r.

<sup>64</sup> Dane liczbowe pochodzą z nieopublikowanej noty informacyjnej na temat Polski, którą w 2017 r. sporządziła Europejska Agencja Środowiska.

<sup>65</sup> EEA, [baza danych EIONET](#), dane dotyczące dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku.

<sup>66</sup> W tym [dyrektywy dotyczącej wody w kąpieliskach \(2006/7/WE\)](#), [dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych \(91/271/EWG\)](#) (w odniesieniu do odprowadzania ścieków komunalnych i niektórych ścieków przemysłowych), [dyrektywy w sprawie wody pitnej \(98/83/WE\)](#) (w odniesieniu do jakości wody pitnej), [ramowej dyrektywy wodnej \(2000/60/WE\)](#) (w odniesieniu do zarządzania zasobami wodnymi), [dyrektywy azotanowej \(91/676/EWG\)](#) i [dyrektywy powodziowej \(2007/60/WE\)](#)

## Przeгляд wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. – Polska

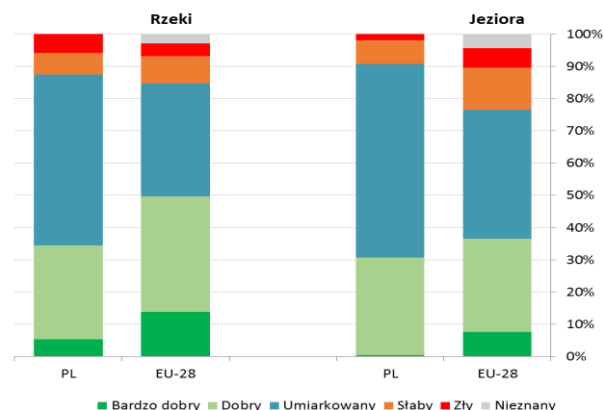
Najbardziej znaczącym wpływem na jednolite części wód powierzchniowych jest wpływ nieznanym (wpływ na 36 % jednolitych części wód podziemnych), a następnie zanieczyszczenie substancjami biogennymi (22 %) i przekształcanie siedlisk z uwagi na zmiany morfologiczne (8 %). Do najbardziej znaczących wpływów na wody gruntowe zalicza się pobór wody powyżej dostępnych zasobów wód podziemnych (7 % części wód podziemnych) oraz obniżenie jakości związanych z nimi wód powierzchniowych (7 %).

Liczba miejsc monitoringu operacyjnego i miejsc monitoringu diagnostycznego w odniesieniu do stanu ekologicznego istotnie spadła w porównaniu z pierwszymi planami gospodarowania wodami w dorzeczu. Na wodach przejściowych i przybrzeżnych nie ma żadnych miejsc monitoringu diagnostycznego. Ponadto wydaje się, że na każdą jednolitą część wód przejściowych przypada tylko jedno miejsce monitoringu operacyjnego, ponieważ liczba tych miejsc jest równa liczbie jednolitych części wód.

Odnotowano znaczny wzrost liczby i odsetka jednolitych części wód sklasyfikowanych pod względem stanu ekologicznego (odsetek jednolitych części wód o nieznanym stanie ekologicznym spadł z 80 % do prawie 0 %). Nie ma jednak pełnego zaufania co do tej klasyfikacji w odniesieniu do większości jednolitych części wód, ponieważ w większości jednolitych części wód (60 %) w rzekach i jeziorach opracowano ją na podstawie grupowania lub opinii ekspertów, a jedynie w niewielkim zakresie na podstawie monitorowania większości biologicznych elementów jakości i wszystkich hydromorfologicznych elementów jakości. 70 % jednolitych części wód ma stan ekologiczny poniżej dobrego (rys. 18). W związku z tym osiągnięcie dobrego stanu i potencjału określonych w ramowej dyrektywie wodnej będzie wymagało znacznych wysiłków.

Wyłączenia w zakresie realizacji celów środowiskowych można zastosować tylko wtedy, gdy warunki zostaną spełnione. Polska zastosowała wiele wyłączeń. Wydaje się jednak, że nie są one poparte wystarczającymi dowodami. Przykładowo nie przedstawiono stosownych informacji, aby można było stwierdzić, czy zwolnienia dotyczące nieproporcjonalnych kosztów i warunków naturalnych są uzasadnione.

Rys. 17: Stan lub potencjał ekologiczny jednolitych części wód powierzchniowych w Polsce<sup>67</sup>



Odsetek jednolitych części wód o nieznanym stanie chemicznym spadł z 92 % do 15 %. W rezultacie odsetek jednolitych części wód powierzchniowych o dobrym stanie chemicznym wzrósł z 3 % do 59 %, zaś odsetek jednolitych części wód powierzchniowych, które nie osiągnęły dobrego stanu chemicznego – z 5 % do 26 %. Odsetek łącznej powierzchni wód gruntowych o niskim stanie ilościowym spadł z 7 % do 4 %.

Ogólnie w drugim planie gospodarowania wodami w dorzeczu odnotowano poprawę ilości i jakości bezpośrednio dostępnych informacji, które podano w programach działań. W szczególności przedstawiono informacje na temat powiązań między oddziaływaniami i działaniami oraz postępów we wdrażaniu środków.

### Dyrektywa w sprawie wody pitnej

Od ostatniego przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska nie pojawiły się nowe dane na temat **wody pitnej**<sup>68</sup>.

### Dyrektywa dotycząca wody w kąpieliskach

Z rys. 19 wynika, że w 2017 r. 66,8 % z 205 **kąpielisk** w Polsce było doskonałej jakości, 12,7 % – dobrej jakości, zaś 6,8 % – dostatecznej jakości (w 2016 r. odpowiednio 66,2 %, 15,9 % i 8 %). W 2017 r. pięć kąpielisk było niedostatecznej jakości<sup>69</sup>. Szczegółowe informacje na temat wody w polskich kąpieliskach można uzyskać na portalu krajowym<sup>70</sup> lub korzystając

<sup>67</sup> EEA, [panel Europejskiego Systemu Informacji Wodnej](#)

<sup>68</sup> Zgodnie z ostatnimi sprawozdaniami zgodność z parametrami mikrobiologicznymi i chemicznymi, o których mowa w dyrektywie w sprawie wody pitnej, jest bardzo wysoka.

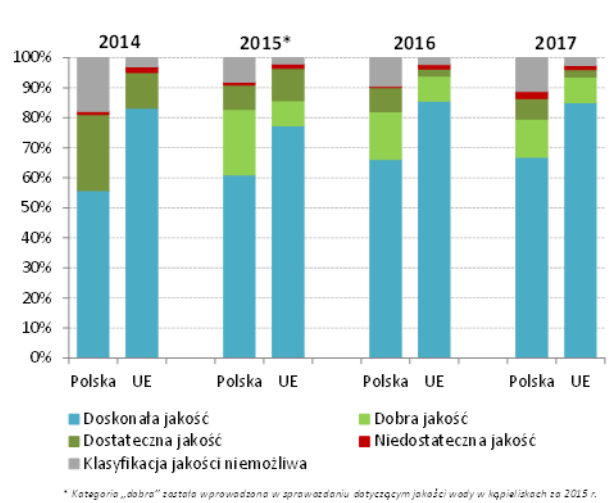
<sup>69</sup> Europejska Agencja Środowiska, 2017 r. [European bathing water quality in 2016](#) (Jakość wody w europejskich kąpieliskach w 2016 r.), s. 17.

<sup>70</sup> [Serwis kąpieliskowy](#)

## Przeгляд wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. – Polska

z interaktywnej mapy opracowanej przez Europejską Agencję Środowiska<sup>71</sup>.

Rys. 18: Jakość wody w kąpieliskach, lata 2014–2017<sup>72</sup>



### Dyrektywa azotanowa

W następstwie wyroku TSUE (C-356/13)<sup>73</sup> Polska zaczęła wdrażać obowiązkowe środki przewidziane w **dyrektywie azotanowej** w całym kraju, a w 2018 r. przyjęła nowy program działań dotyczący azotanów<sup>74</sup>.

### Dyrektywa dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych

Polska nie zapewniła jeszcze zgodności z **dyrektywą dotyczącą oczyszczania ścieków komunalnych**. Od czasu przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska z 2017 r. Polska zaktualizowała swój program wdrażania dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych i oficjalnie przekazała Komisji nowe dane. Zgodnie z najnowszymi przekazanymi danymi, które dotyczą 2016 r., w Polsce znajduje się 1587 aglomeracji o równoważnej liczbie mieszkańców (RLM) wynoszącej ponad 2 000 oraz całkowitym ładunku wynoszącym 38 793 049 RLM. Z danych wynika jednak, że ponad 1 000 aglomeracji nie spełnia wymogów określonych w dyrektywie w zakresie zbierania i oczyszczania ścieków. Na tej podstawie Komisja postanowiła wsząć przeciwko Polsce postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Szacowane nakłady niezbędne do zapewnienia odpowiedniego zbierania i oczyszczania ścieków w pozostałych aglomeracjach wynoszą 6,1 mld EUR<sup>75</sup>.

<sup>71</sup> EEA, [Stan wód w kąpieliskach](#)

<sup>72</sup> EEA, 2018 r. [European bathing water quality in 2017](#) (Jakość wody w europejskich kąpieliskach w 2017 r.), s. 21.

<sup>73</sup> Trybunał Sprawiedliwości, [wyrok w sprawie C-356/13](#)

<sup>74</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 czerwca 2018 r. (Dz.U. 2018 poz. 1339).

<sup>75</sup> Komisja Europejska, Sprawozdanie na temat statusu wdrożenia i programów wykonania (wymagane na mocy art. 17) dyrektywy Rady

### Dyrektywa powodziowa

W dyrektywie powodziowej ustanowiono ramy oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim mające na celu ograniczenie negatywnych skutków związanych z istotnymi powodziąmi.

Polska przyjęła i przedstawiła swoje pierwsze plany zarządzania ryzykiem powodziowym na podstawie dyrektywy, a Komisja Europejska przeprowadziła ocenę.

W ocenie Komisja stwierdziła, że aby ustalić cele i opracować środki z zakresu zapobiegania, ochrony i przygotowania, poczyniono znaczne wysiłki, które przyniosły pozytywne rezultaty. W ocenie wykazano również, że plany Polski dotyczące zarządzania ryzykiem powodziowym, podobnie jak plany innych państw członkowskich, nie zawierają jeszcze punktu odniesienia do oceny osiągniętych postępów i jasnego określenia priorytetów w odniesieniu do środków. Ponadto należy usprawnić proces włączania kolejnych etapów cyklu zarządzania ryzykiem powodziowym w plan zarządzania ryzykiem powodziowym.

### Działania priorytetowe na 2019 r.

- Należy usprawnić monitorowanie wód powierzchniowych przez uwzględnienie wszystkich istotnych elementów jakości we wszystkich kategoriach wód zgodnie z ramową dyrektywą wodną.
- Należy wdrożyć kolejne środki, aby zapewnić dobry stan ilościowy / przepływy hydrobiologiczne.
- Należy zapewnić, by projekty, które mogą wpłynąć na stan jednolitych części wód, poddano dokładnej ocenie i uzasadniono je zgodnie z wymogami ramowej dyrektywy wodnej (art. 4 ust. 7).
- Należy przyspieszyć realizację inwestycji wymaganych do osiągnięcia zgodności z dyrektywą dotyczącą oczyszczania ścieków komunalnych.
- Należy zapewnić skuteczne wdrażanie i egzekwowanie środków przewidzianych w nowych programach działań dotyczących azotanów.
- Należy podjąć działania, aby usprawnić proces włączania kolejnych etapów cyklu zarządzania ryzykiem powodziowym w plan zarządzania ryzykiem powodziowym.

91/271/EWG dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych, [COM\(2017\) 749](#) oraz [SWD\(2017\) 445](#)

## Chemikalia

UE dąży do zapewnienia, aby do 2020 r. chemikalia wytwarzano i wykorzystywano w sposób ograniczający do minimum wszelkie znaczące niekorzystne skutki dla zdrowia ludzi i dla środowiska. Przygotowywana jest strategia UE na rzecz środowiska wolnego od toksyn, która sprzyja innowacjom i rozwojowi substytutów o zrównoważonym charakterze, w tym opcji niechemicznych.

Przepisy UE w zakresie chemikaliów<sup>76</sup> zapewniają podstawową ochronę zdrowia ludzi i środowiska. Ponadto zapewniają one stabilność i przewidywalność przedsiębiorstwom prowadzącym działalność na rynku wewnętrznym.

Sprawozdanie Europejskiej Agencji Chemikaliów (ECHA) z 2016 r. dotyczące funkcjonowania rozporządzenia w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) oraz rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania (CLP)<sup>77</sup> wykazało, że działania służące egzekwowaniu przepisów są wciąż opracowywane. Skoordynowane projekty w zakresie egzekwowania przepisów<sup>78</sup> w ramach forum wymiany informacji o egzekwowaniu przepisów wykazały, że można byłoby zwiększyć skuteczność działań w zakresie egzekwowania przepisów, w szczególności w odniesieniu do obowiązków rejestracji i kart charakterystyki, w których przypadku stwierdzono stosunkowo wysoki poziom braku zgodności.

Mimo pewnej poprawy sytuacji konieczne jest dalsze udoskonalanie krajowych działań w zakresie egzekwowania przepisów w odniesieniu do ogólnounijnej harmonizacji, w tym kontroli przywozu. Oczywiście jest również, że w niektórych państwach UE egzekwowanie przepisów jest nadal mało skuteczne, w szczególności w odniesieniu do obowiązków w zakresie kontroli przywozu i łańcucha dostaw. W większości państw UE struktura zdolności w zakresie egzekwowania przepisów jest w dalszym ciągu złożona. Projekty dotyczące egzekwowania przepisów również pokazały pewne różnice między poszczególnymi państwami. Niektóre z nich systematycznie zgłaszają na

przykład większą zgodność niż średnia UE, inne natomiast – niższą.

Już w badaniu przeprowadzonym przez Komisję w 2015 r. podkreślono znaczenie harmonizacji we wdrażaniu rozporządzenia REACH na szczeblu krajowym pod względem nadzoru rynku i egzekwowania przepisów, co jest podstawowym czynnikiem niezbędnym do funkcjonowania zharmonizowanego jednolitego rynku<sup>79</sup>.

W marcu 2018 r. Komisja opublikowała ocenę rozporządzenia REACH<sup>80</sup>. W ocenie stwierdzono, że cele rozporządzenia REACH są realizowane, ale postępy czynione w tym zakresie są wolniejsze niż przewidywano. Ponadto dokumentacja rejestracyjna jest często niekompletna. W ocenie podkreśla się potrzebę skuteczniejszego egzekwowania przepisów przez wszystkie podmioty, w tym rejestrujących, dalszych użytkowników oraz w szczególności importerów, aby zapewnić równe warunki działania, osiągnąć cele rozporządzenia REACH oraz zagwarantować spójność z działaniami przewidzianymi w celu poprawy przestrzegania prawa ochrony środowiska i zarządzania środowiskiem. W tym kontekście uznano, że ważne jest, aby sprawozdawczość dotycząca działań państw członkowskich w zakresie egzekwowania przepisów była spójna. Egzekwowanie przepisów dotyczących chemikaliów w Polsce należy do kompetencji kilku organów administracji. Biuro do spraw Substancji Chemicznych jest głównym właściwym organem ustanowionym na mocy rozporządzeń REACH i CLP.

Głównymi organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów są Państwowa Inspekcja Sanitarna, Państwowa Inspekcja Sanitarna MSW i Wojskowa Inspekcja Sanitarna, każda w ramach swoich kompetencji. Oprócz chemikaliów kompetencje Państwowej Inspekcji Sanitarnej obejmują profilaktykę i zwalczanie chorób zakaźnych, zapobieganie zagrożeniom zawodowym i środowiskowym, nadzór nad zdrowiem i bezpieczeństwem oraz promocję zdrowia<sup>81</sup>.

Państwowa Inspekcja Sanitarna realizuje zadania w zakresie zdrowia publicznego, w szczególności przez monitorowanie warunków: bezpieczeństwa zdrowotnego wody (wody pitnej i wody w kąpieliskach), higieny, higieny pracy, higieny promieniowania, higieny procesu kształcenia i nauczania, bezpieczeństwa

<sup>76</sup> W szczególności w odniesieniu do chemikaliów: REACH (Dz.U. L 396 z 30.12.2006, s. 1); w odniesieniu do klasyfikacji, oznakowania i pakowania – rozporządzenie CLP (Dz.U. L 252 z 31.12.2006, s. 1) wraz z przepisami dotyczącymi produktów biobójczych i środków ochrony roślin.

<sup>77</sup> ECHA, [Report on the Operation of REACH and CLP 2016 \(Sprawozdanie z 2016 r. dotyczące funkcjonowania rozporządzenia REACH oraz CLP\)](#)

<sup>78</sup> ECHA, Na podstawie projektów [REF-1](#), [REF-2](#) and [REF-3](#)

<sup>79</sup> Komisja Europejska, [Monitoring the Impacts of REACH on Innovation, Competitiveness and SMEs, Final Report \(Monitorowanie wpływu rozporządzenia REACH na innowacje, konkurencyjność oraz MŚP, sprawozdanie końcowe\)](#), 2015 r.

<sup>80</sup> Komisja Europejska, Sprawozdanie dotyczące funkcjonowania rozporządzenia REACH i przeglądu niektórych elementów: wnioski oraz działania [COM\(2018\) 116](#)

<sup>81</sup> ECHA, [Inspekcje krajowe – Polska](#)



## Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. – Polska

żywności i żywienia oraz profilaktyki i zwalczania chorób.

Działania kontrolne prowadzą inspektorzy na szczeblu regionalnym (powiatowe, wojewódzkie i graniczne stacje sanitarno-epidemiologiczne), koordynowani/nadzorowani przez Główny Inspektorat Sanitarny. Na szczeblu regionalnym inspektorzy zajmujący się chemikaliami i ochroną zdrowia w miejscu pracy odpowiedzialni są za nadzór nad kwestiami związanymi z REACH i CLP, produktami biobójczymi, detergentami, prekursorami narkotykowymi kategorii 2 i 3 oraz ochroną zdrowia w miejscu pracy.

Polska uczestniczy w projekcie R4R – Europejskie regiony chemiczne na rzecz efektywnego gospodarowania zasobami, który stanowi wspólną platformę dla instytutów badawczych, przemysłu i regionów w sześciu państwach<sup>82</sup>.

### Zapewnienie zrównoważonego rozwoju w miastach

W ramach polityki UE dotyczącej środowiska miejskiego zachęca się miasta do wdrażania polityki na rzecz zrównoważonego planowania i projektowania obszarów miejskich. Powinna ona obejmować innowacyjne podejścia do miejskiego transportu publicznego i mobilności, ekologicznych budynków, efektywności energetycznej i ochrony różnorodności biologicznej w miastach.

Przewiduje się, że do 2050 r. liczba ludności zamieszkującej obszary miejskie w Europie przekroczy 80 %<sup>83</sup>. Obszary miejskie stanowią szczególne wyzwanie w zakresie środowiska i zdrowia ludzi, lecz stwarzają zarazem możliwości wydajniejszego wykorzystania zasobów. UE zachęca gminy, aby stały się bardziej ekologiczne, za pomocą takich inicjatyw jak tytuł Zielonej Stolicy<sup>84</sup>, nagroda Zielonego Liścia<sup>85</sup> czy narzędzie „Green City Tool”<sup>86</sup>.

### Finansowanie bardziej ekologicznych miast

Polska przeznaczyła na zrównoważony rozwój obszarów miejskich 8,963 mld EUR ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i 14,832 mld EUR z Funduszu Spójności<sup>87</sup>.

Na skuteczne projekty w bardziej ekologicznych

miastach przeznaczają się również środki w ramach programu „Horyzont 2020”. Na przykład celem międzynarodowego projektu „Grow Green”, w którym główną rolę odgrywa Wrocław, jest sprawienie, by miasta stały się odporne na zmianę klimatu i problemy z wodą oraz zdrowe i przyjazne dzięki inwestowaniu w rozwiązania oparte na zasobach przyrody.

Polska uczestniczy w działaniach Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Miejskich (UDN)<sup>88</sup>, która zrzesza ponad 500 miast w całej UE odpowiedzialnych za realizację zintegrowanych działań opartych na strategiach zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w latach 2014–2020. W ramach inicjatyw UDN EFRR wspiera innowacyjne działania miejskie jako sposób na testowanie nowych i niesprawdzonych rozwiązań służących rozwiązywaniu problemów w miastach. Łączny budżet EFRR na lata 2014–2020 wynosi 372 mln EUR. W ramach dwóch pierwszych zaproszeń do składania wniosków projektowych projekty polskie nie zostały wybrane<sup>89</sup>.

### Udział w unijnych inicjatywach i sieciach miejskich

Polskie gminy są zazwyczaj zaangażowane w unijne inicjatywy na rzecz poprawy ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianie klimatu. Warszawa była jednym z siedmiu miast ubiegających się o tytuł Zielonej Stolicy Europy w 2018 r.

Jedenaście polskich gmin uczestniczy w inicjatywie URBACT na rzecz wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich za pośrednictwem 24 różnych sieci tematycznych<sup>90</sup>. Poznań koordynuje obecnie projekt „Gen-Y City”, którego celem jest rozwijanie talentu, przyciągnięcie i utrzymanie osób z pokolenia Y, które wykazują się kreatywnością technologiczną.

Szereg projektów dotyczących sieci miejskich realizowanych w ramach programu „Horyzont 2020” również przyczynia się do zapewnienia zrównoważonego rozwoju polskich miast. CIVITAS skupia 16 gmin reprezentujących Polskę, które wspólnie dążą do tego, aby transport miejski był bardziej ekologiczny i lepszy<sup>91</sup>. Gdynia uczestniczy w projekcie DYN@MO, który jest ukierunkowany na planowanie zrównoważonej mobilności miejskiej, ekologicznie czyste i energooszczędne pojazdy, inteligentne systemy transportowe oraz technologie informacyjno-komunikacyjne<sup>92</sup>. Niektóre polskie miasta biorą również

<sup>82</sup> Komisja Europejska, [Improving resource efficiency in SMEs \(Poprawa efektywności gospodarowania zasobami w MŚP\)](#), grudzień 2017 r., s. 43.

<sup>83</sup> Komisja Europejska, Eurostat, [Urban Europe \(Europa zurbanizowana\)](#), 2016, s. 9.

<sup>84</sup> Komisja Europejska, [Zielona Stolica Europy](#)

<sup>85</sup> Komisja Europejska, [nagrada Europejskiego Zielonego Liścia](#)

<sup>86</sup> Komisja Europejska, [Green City Tool](#)

<sup>87</sup> [Umowa o partnerstwie 2014–2020](#)

<sup>88</sup> Komisja Europejska, [Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Miejskich](#)

<sup>89</sup> Komisja Europejska, [Innowacyjne działania miejskie](#)

<sup>90</sup> URBACT, [Powiązane sieci według państw](#).

<sup>91</sup> Komisja Europejska, [Projekt Civitas w ramach programu „Horyzont 2020”](#)

<sup>92</sup> [Projekt CIVITAS DYN@MO](#).



## Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. – Polska

udział w projekcie FosterReg, którego celem jest poprawa zdolności sektora publicznego w zakresie planowania i finansowania zintegrowanej rewitalizacji obszarów miejskich na rzecz wprowadzenia zrównoważonej energii oraz zarządzania taką zintegrowaną rewitalizacją<sup>93</sup>.

Polskie miasta aktywnie angażują się w takie inicjatywy jak Eurocities czy Porozumienie Burmistrzów UE. Do czerwca 2018 r. do Porozumienia Burmistrzów UE przystąpiło 40 polskich miast.

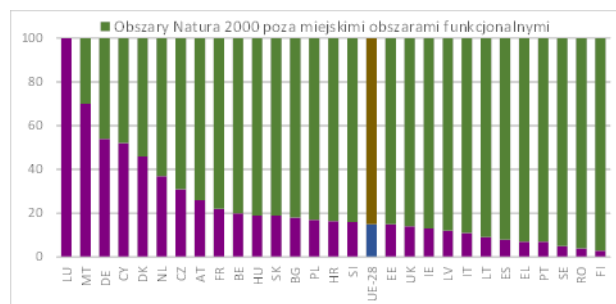
Polskie miasta i organy rządowe uczestniczą również w Partnerstwie na rzecz Jakości Powietrza w UE w ramach agendy miejskiej dla UE<sup>94</sup>.

Wspomniane inicjatywy i sieci miejskie są mile widziane i propagowane, ponieważ mogą przyczynić się do poprawy środowiska miejskiego. Mieszkańcy polskich miast coraz bardziej optymistycznie postrzegają obszar, na którym mieszkają. W 2017 r. 19,2 % respondentów uznało jednak, że obszar, na którym mieszkają, zmaga się z zanieczyszczeniem, brudem lub innymi problemami środowiska naturalnego, co jest wynikiem gorszym niż w 2016 r. (16,5 %) i w 2015 r. (15,6 %)<sup>95</sup>.

### Przyroda i miasta

Ponad 15 % obszarów należących do sieci Natura 2000 w Polsce znajduje się w obrębie miejskich obszarów funkcjonalnych<sup>96</sup>, co jest wynikiem nieco powyżej średniej UE (zob. rys. 20).

**Rys. 19: Udział obszarów objętych siecią Natura 2000 w miejskich obszarach funkcjonalnych<sup>97</sup>**



### Niekontrolowane rozrastanie się miast

Ważona proliferacja obszarów miejskich w Polsce (WUP) wynosiła 1,66 jednostek przenikalności obszarów miejskich (UPU) na metr kwadratowy w 2009 r.

<sup>93</sup> Komisja Europejska, [Projekt FosterReg w ramach programu „Horyzont 2020”](#)

<sup>94</sup> Komisja Europejska, strona internetowa poświęcona [agendzie miejskiej dla UE](#)

<sup>95</sup> Komisja Europejska, Eurostat, [Zanieczyszczenie, brud lub inne problemy środowiska naturalnego według stopnia zurbanizowania](#)

<sup>96</sup> Komisja Europejska, [Definicja miejskich obszarów funkcjonalnych](#).

<sup>97</sup> Komisja Europejska, [Siódmy raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej](#), 2017 r., s. 121.

w porównaniu ze średnią europejską (UE-28+4) wynoszącą 1,64 UPU/m<sup>2</sup>. Wskaźnik ten wzrósł o 5,06 % w 2009 r. w porównaniu z rokiem 2006<sup>98 99</sup>.

### Zagęszczenie ruchu i mobilność miejska

Innowacyjne podejścia do zarządzania ruchem są opracowywane i testowane w wielu miastach.

Do 2016 r. całkowita liczba samochodów w Polsce wzrosła do 21 mln, podczas gdy liczba samochodów osobowych na 1 000 mieszkańców wzrosła do 571 w 2016 r. z 526 w 2014 r.<sup>100</sup>



Ze względu na szybki rozwój infrastruktury wzrost ten nie przekłada się na większą liczbę godzin spędzanych rocznie w korkach. Liczba godzin spędzonych w ciągu roku na zatłoczonych drogach spadła z 25,2 w 2014 r. do 24,95 w 2016 r.<sup>101</sup>

Podział zadań przewozowych w zakresie przewozu osób wskazuje na wysoki odsetek korzystania z samochodów osobowych w Polsce, który wciąż znajduje się jednak poniżej średniej dla UE-28. W 2015 r. podróże samochodem stanowiły 77,3 % pasażerokilometrów. W Polsce odnotowuje się jednak większy odsetek wykorzystania autobusów i autokarów (14,5 %) niż średnia dla UE-28 (9,4 %) oraz nieco mniejszy odsetek wykorzystania kolei (6,6 % w porównaniu z 7,6 %)<sup>102</sup>. W Polsce samochody są nadal preferowanym środkiem transportu przy podróżach na większe odległości.

<sup>98</sup> Jednostki przenikalności obszarów miejskich umożliwiają pomiar powierzchni obszarów zabudowanych, jak również stopnia rozproszenia zabudowy w całym regionie.

<sup>99</sup> EEA, [Urban Sprawl in Europe \(Niekontrolowane rozrastanie się miast w Europie\), załącznik I](#), 2014 r., s. 4–5.

<sup>100</sup> Komisja Europejska, Eurostat, [Samochody osobowe na 1 000 mieszkańców](#), 2018 r.

<sup>101</sup> Komisja Europejska, [Liczba godzin spędzanych rocznie w zatorach na drogach](#)

<sup>102</sup> Komisja Europejska, [Transport in the EU trends \(Tendencje w zakresie transportu w UE\)](#), 2018.

## Część II: Ramy ułatwiające: narzędzia wdrażania

### 4. Zielone opodatkowanie, zielone zamówienia publiczne, finansowanie i inwestycje w obszarze ochrony środowiska

#### Zielone opodatkowanie i dotacje o skutkach szkodliwych dla środowiska

Zachęty finansowe, podatki i inne instrumenty ekonomiczne to skuteczne i efektywne sposoby realizacji celów polityki ochrony środowiska. W planie działania UE dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym zachęca się do ich stosowania. Dotacje o skutkach szkodliwych dla środowiska są monitorowane w kontekście europejskiego semestru i procesu zarządzania unią energetyczną.

Dochody z podatków istotnych dla środowiska w Polsce są wyższe od średniej UE. W 2017 r. podatki na ochronę środowiska stanowiły 2,68 % PKB (średnia dla UE-28: 2,4 %), jak pokazano na rys. 21, a podatki od energii stanowią 2,33 % PKB w porównaniu ze średnią UE wynoszącą 1,84 %<sup>103</sup>. W tym samym roku dochody z podatku na ochronę środowiska wyniosły 7,65 % łącznych dochodów z podatków i składek na zabezpieczenie społeczne (więcej niż średnia dla UE-28 wynosząca 5,97 %).

Podatek z tytułu pracy miał mniejszy udział w całkowitym pobranym podatku niż średnia UE (39,9 % w 2016 r.), podczas gdy ukryte obciążenie podatkowe związane z zatrudnieniem wynosiło 32,6 %<sup>104</sup>. Podatki konsumpcyjne utrzymywały się na stosunkowo wysokim poziomie (34,8 %, 13. miejsce w UE-28). Sugeruje to, że istnieje pewien potencjał w zakresie przenoszenia obciążeń podatkowych z pracy na konsumpcję, a w szczególności na podatek na ochronę środowiska.

Najnowsze sprawozdanie krajowe w sprawie europejskiego semestru w odniesieniu do Polski pokazuje, że Polska nie stosuje podatków środowiskowych, aby zachęcać do efektywniejszego wykorzystania energii i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Ukryta stawka podatku od energii, która wynosi mniej niż 60 % średniej UE, pozostaje na stosunkowo niskim poziomie; stawki na paliwa transportowe są niższe od średniej UE i dostępne są liczne zwolnienia podatkowe<sup>105</sup>.

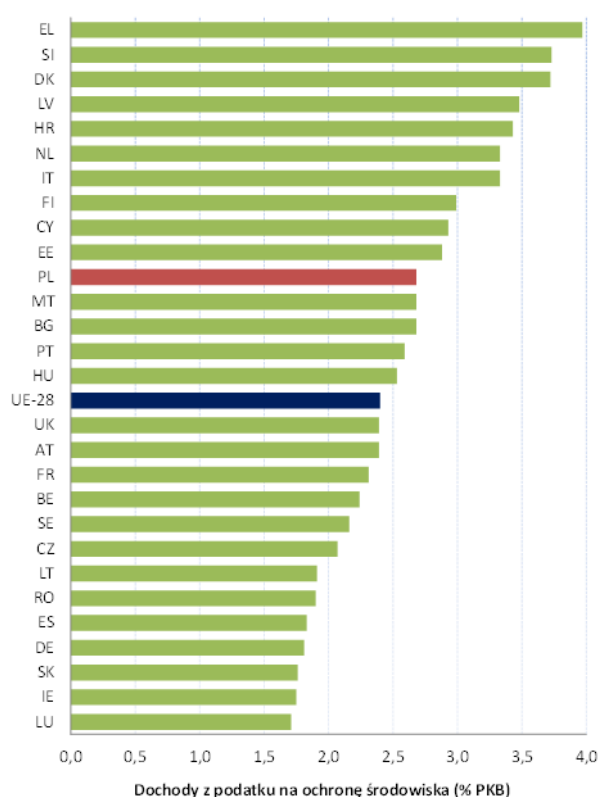
<sup>103</sup> Komisja Europejska, Eurostat, [Dochody z podatku na ochronę środowiska, 2018 r.](#)

<sup>104</sup> Komisja Europejska, [Taxation Trends Report](#) (Sprawozdanie dotyczące tendencji w zakresie opodatkowania), 2017 r.

<sup>105</sup> Komisja Europejska, [European Semester Country Report 2018](#) (Sprawozdanie krajowe dotyczące europejskiego semestru za 2018 r.), s. 17.

Istnieją przypadki świadczące o tym, że wdrożenie solidnych środków polityki budżetowej może być korzystne dla środowiska. Dobrym przykładem jest opłata za odprowadzanie ścieków w Polsce, z której dochody przeznaczają się na inwestycje z zakresu ochrony środowiska<sup>106</sup>.

Rys. 20: Dochody z podatku na ochronę środowiska jako odsetek PKB (2017 r.)<sup>107</sup>



Dotacje na paliwa kopalne utrzymywały się na wysokim poziomie w ciągu ostatnich dziesięciu lat, głównie ze względu na nową pomoc inwestycyjną na wydobycie węgla i inną pomoc pośrednią związaną z rezygnacją z węgla w kraju. Zwolnienia od podatku, które są nadal stosowane w odniesieniu do paliw kopalnych w rolnictwie i produkcji rolnej, znacznie wzrosły w ostatnich latach. Wartość tych zwolnień wyniosła 2340

<sup>106</sup> Instytut Europejskiej Polityki Ochrony Środowiska Naturalnego, studia przypadków dotyczące reformy podatkowej w dziedzinie ochrony środowiska, [Wastewater fee in Poland \(Opłata za odprowadzanie ścieków w Polsce\)](#)

<sup>107</sup> Komisja Europejska, Eurostat, [Dochody z podatku na ochronę środowiska, 2018 r.](#)

## Przeгляд wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. – Polska

młn PLN w 2016 r., podczas gdy przesunięcia budżetowe i dotacje przekroczyły 1650 młn PLN. Zniesiono jednak większość dotacji i zwolnień dla ropy naftowej i gazu ziemnego<sup>108</sup>.

Od 2005 r. poczyniono pewne postępy w zakresie zmniejszania różnicy w cenie między olejem napędowym a benzyną<sup>109</sup>. W 2016 r. różnica między stawkami podatku od benzyny i oleju napędowego nadal wynosiła 14 %, podczas gdy w 2005 r. było to 38 %<sup>110</sup>. W 2016 r. stawki podatku akcyzowego od benzyny i oleju napędowego utrzymywały się na niezmiennym poziomie w porównaniu z 2015 r. (1,67 PLN za litr w przypadku benzyny i 1,46 PLN w przypadku oleju napędowego)<sup>111</sup>.

Opodatkowanie samochodów służbowych jest powodem do niepokoju w Polsce<sup>112</sup>. Do końca 2017 r. zniesiono akcyzę na samochody elektryczne i w 2018 r. nie wprowadzono żadnych odpowiednich środków polityki budżetowej dla tego rodzaju samochodów<sup>113 114</sup>.

W Polsce nie funkcjonuje żaden podatek od środków transportowych oparty na poziomie emisji CO<sub>2</sub> lub innych emisji<sup>115</sup>. Projekt legislacyjny dotyczący powiązania opodatkowania samochodów z emisjami CO<sub>2</sub> zawieszono w 2017 r.<sup>116</sup>

Zachęty do wybierania samochodów o niższych emisjach CO<sub>2</sub> były rzadkie w 2016 r. i wiązały się z rocznymi podatkami drogowymi i dotacjami, ale nie z opłatami drogowymi, opłatami związanymi z zatorami komunikacyjnymi czy strefami niskiej emisji bądź zakupem bardziej ekologicznych pojazdów. Nie istnieją żadne zachęty do preferencyjnego korzystania z infrastruktury publicznej<sup>117</sup>. Nowe pojazdy kupowane w Polsce są jednymi z najmniej przyjaznych dla środowiska w UE – średni poziom emisji CO<sub>2</sub> wynosi 125,8 g/km, co przekracza średnią UE wynoszącą 118

g/km w 2016 r.<sup>118</sup> Należy rozważyć wprowadzenie wyżej wymienionych środków w celu zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza (zob. rozdział 3 dotyczący jakości powietrza).

Polska kładzie duży nacisk na rozwój rynku samochodów elektrycznych oraz samochodów napędzanych sprężonym gazem ziemnym (CNG) lub skroplonym gazem ziemnym (LNG)<sup>119</sup>. Rząd wyznaczył bardzo ambitny cel: do 2025 r. na drodze ma się pojawić ponad milion pojazdów elektrycznych.

W styczniu 2018 r. Polska przyjęła ustawę w sprawie elektromobilności i paliw alternatywnych, aby wesprzeć mobilność niskoemisyjną. Ustawa przewiduje zwolnienie z podatku akcyzowego samochodów elektrycznych, wodorowych i hybrydowych o pojemności silnika spalinowego mniejszej niż lub równej 2 000 centymetrów sześciennych (te ostatnie do dnia 1 stycznia 2021 r.). Trwa oczekiwanie na odpowiedź Komisji Europejskiej w odniesieniu do zgodności z zasadami rynku wewnętrznego, która jest konieczna do zastosowania zwolnienia.

### Zielone zamówienia publiczne

W strategiach UE w dziedzinie zielonych zamówień publicznych zachęca się państwa członkowskie do podejmowania dalszych działań na rzecz zapewnienia stosowania kryteriów zielonych zamówień w odniesieniu do co najmniej 50 % przetargów publicznych. Komisja Europejska pomaga zwiększyć wykorzystanie zamówień publicznych jako strategicznego narzędzia wspierania ochrony środowiska.

Wartość zamówień publicznych wynosi w UE około 1,8 bln EUR (w przybliżeniu 14 % PKB). Znaczna część tych środków trafia do sektorów wywierających duży wpływ na środowisko, takich jak budownictwo czy transport. W związku z tym zielone zamówienia publiczne mogą przyczynić się do znacznego zmniejszenia negatywnego wpływu wydatków publicznych na środowisko i do wspierania zrównoważonych innowacyjnych przedsiębiorstw. Komisja zaproponowała unijne kryteria zielonych zamówień publicznych<sup>120</sup>.

<sup>118</sup> EEA, [Średni poziom emisji CO<sub>2</sub> z nowych samochodów osobowych sprzedawanych w państwach członkowskich UE-28 oraz w Norwegii, Islandii i Szwajcarii w 2016 r.](#)

<sup>119</sup> Komisja Europejska, [Transport in the European Union Current Trends and Issues](#) (Transport w Unii Europejskiej: aktualne tendencje i problemy), 2018 r., s. 27–28.

<sup>120</sup> W komunikacie „Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska” ([COM\(2008\) 400](#)) Komisja zalecała opracowanie procesu ustalenia wspólnych kryteriów zielonych zamówień publicznych. Podstawowa koncepcja 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>108</sup> OECD, [Wykaz środków wsparcia na rzecz paliw kopalnych](#), 2018 r.

<sup>109</sup> Ang. *diesel differential*.

<sup>110</sup> EEA, [Environmental taxation and EU environmental policies](#) (Opodatkowanie środowiskowe i polityka UE w dziedzinie ochrony środowiska), 2017 r., s. 27.

<sup>111</sup> Komisja Europejska, [Baza danych o podatkach w Europie](#), 2018 r.

<sup>112</sup> Komisja Europejska, [Taxation of commercial cars in Belgium](#) (Opodatkowanie samochodów dostawczych w Belgii), 2017 r., s. 3.

<sup>113</sup> Komisja Europejska, [European Semester Country Report 2018](#) (Sprawozdanie krajowe dotyczące europejskiego semestru za 2018 r.), s. 17.

<sup>114</sup> FleetEurope, [Poważne zmiany w systemie opodatkowania samochodów służbowych w Europie](#)

<sup>115</sup> ACEA, [Podatki od środków transportowych oparte na poziomie emisji CO<sub>2</sub> w Europie](#)

<sup>116</sup> Komisja Europejska, [European Semester Country Report 2018](#) (Sprawozdanie krajowe dotyczące europejskiego semestru za 2018 r.), s. 17.

<sup>117</sup> EEA, [Odpowiednie podatki i zachęty wpływają na kupno nowych samochodów](#), 18 maja 2018 r.

## Przeгляд wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. – Polska

W dniu 7 kwietnia 2017 r. przyjęto czwarty krajowy plan działania w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2017–2020. Aktualnym celem jest sprawienie, aby „zielone” zamówienia stanowiły jedną czwartą zamówień publicznych do końca 2020 r. Instytucje zamawiające nie są jednak zobowiązane do angażowania się w zielone zamówienia publiczne. Urząd Zamówień Publicznych promuje dobrowolne stosowanie zielonych zamówień publicznych i stosowanie unijnych kryteriów zielonych zamówień publicznych.

W związku z wejściem w życie w lipcu 2016 r. nowej ustawy o zamówieniach publicznych, która wdraża odpowiednie dyrektywy UE, Urząd Zamówień Publicznych opracował nowy standardowy formularz służący do gromadzenia danych dotyczących kryteriów środowiskowych.

W 2015 r. zielone zamówienia publiczne w zamówieniach o wartości poniżej unijnego progu wyniosły 11,40 % wszystkich zamówień publicznych, jak wynika z monitorowania prowadzonego przez Urząd<sup>121</sup>.

Z badania przeprowadzonego przez Parlament Europejski wynika, że Polska tylko częściowo wdrożyła krajowy plan działania na rzecz zielonych zamówień publicznych<sup>122</sup>.

### Finansowanie i inwestycje w obszarze ochrony środowiska

W przepisach dotyczących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (funduszy ESI) zobowiązano państwa członkowskie do propagowania kwestii środowiskowych i klimatycznych w ich strategiach i programach finansowania na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, rozwoju obszarów wiejskich i polityki morskiej.

Osiągnięcie zrównoważonego rozwoju wymaga uruchomienia publicznych i prywatnych źródeł finansowania<sup>123</sup>. Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne<sup>124</sup> mają zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia przez państwa celów środowiskowych i uwzględnienia ich w innych obszarach polityki. Inne

instrumenty, takie jak „Horyzont 2020”, program LIFE<sup>125</sup> i Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS)<sup>126</sup>, również mogą wspierać wdrażanie i rozpowszechnianie dobrych praktyk.

Według specjalnego badania Eurobarometr nr 468 z 2017 r. dotyczącego stosunku obywateli UE do środowiska naturalnego 86 % ludności Polski popiera zwiększenie unijnych inwestycji w ochronę środowiska<sup>127</sup>.

### Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne na lata 2014–2020

W ramach 24 programów krajowych i regionalnych przyznano Polsce 86 mld EUR z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Przy wkładzie krajowym w wysokości 18,8 mld EUR Polska dysponuje całkowitym budżetem w wysokości 104,8 mld EUR na inwestycje w różnych obszarach, począwszy od sieci infrastruktury (transport i energia), przez inwestycje w konkurencyjność MŚP w celu stymulowania badań i innowacji, inwestycje w gospodarkę niskoemisyjną oraz ochronę środowiska, aż po poprawę włączenia społecznego i zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy.

### Polityka spójności

Polska jest największym beneficjentem funduszy polityki spójności w latach 2014–2020, gdyż otrzymała przydział wynoszący 77,6 mld EUR łącznie, w tym 700,5 mln EUR na Europejską współpracę terytorialną i 12,8 mld EUR z Europejskiego Funduszu Społecznego<sup>128</sup>.

Jeśli chodzi o szacowanie wydatków na ochronę środowiska, najwięcej przeznaczają się na inwestycje w sektorze wodnym i oczyszczania ścieków (2,5 mld EUR). Kolejne 1,3 mld EUR przeznaczają się na gospodarowanie odpadami, 434 mln EUR na środki dotyczące przyrody i różnorodności biologicznej, a 428 mln EUR na środki na rzecz jakości powietrza. Ponadto Polska przeznaczyła 9,7 mld EUR na zrównoważone inwestycje przynoszące pośrednie korzyści środowiskowe, takie jak: efektywność energetyczna i odnawialne źródła energii, zrównoważony transport, zrównoważona turystyka oraz zrównoważone procesy biznesowe.

<sup>121</sup> Grupa doradcza ds. zielonych zamówień publicznych, [aktualizacja z kwietnia 2017 r.](#)

<sup>122</sup> Parlament Europejski, [Green Public Procurement and the Action Plan for the Circular Economy \(Zielone zamówienia publiczne oraz plan działania dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym\)](#), 2017 r., s. 79–80.

<sup>123</sup> Zob. np. [Plan działania: finansowanie zrównoważonego wzrostu gospodarczego \(COM\(2018\) 97\)](#)

<sup>124</sup> Tj. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Fundusz Spójności (FS), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR). EFRR, FS i EFS określa się jako „fundusze polityki spójności”.

<sup>125</sup> Komisja Europejska, [program LIFE](#)

<sup>126</sup> Europejski Bank Inwestycyjny, [Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych, 2016 r.](#)

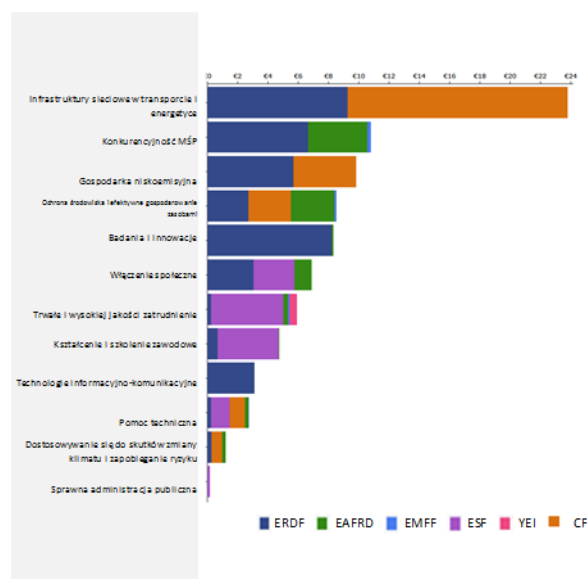
<sup>127</sup> Komisja Europejska, [Specjalne badanie Eurobarometr nr 468](#)

[z 2017 r. dotyczące stosunku obywateli UE do środowiska naturalnego](#)

<sup>128</sup> Komisja Europejska, [Polityka spójności i Polska](#)



**Rys. 21: Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne na lata 2014–2020 – przydział środków UE według tematu, Polska (mld EUR)<sup>129</sup>**



Aktualne dane wskazują na to, że unijne środki finansowe na lata 2007–2013 zostały wykorzystane niemal w całości (98,42 %)<sup>130</sup>.

Fundusz Spójności wspiera wdrażanie dyrektyw środowiskowych, w szczególności w sektorze wodnym i oczyszczania ścieków oraz w sektorze gospodarowania odpadami. Jednym z największych przedsięwzięć w dziedzinie ochrony środowiska jest wdrożenie dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych w aglomeracji warszawskiej. Jest ona wdrażana w sześciu etapach, począwszy od 2000 r. Całkowite koszty projektu wynoszą około 825 mln EUR. Projekt obejmuje budowę systemów kanalizacji, budowę i modernizację oczyszczalni ścieków oraz remont sieci wodociągowej i oczyszczalni ścieków, które obsługują Warszawę i sąsiadujące gminy.

Warunki wstępne dotyczące wody i odpadów w ramach celu tematycznego 6 zostały spełnione w 2017 r.

Komisja oceniła krajowy i 16 wojewódzkich planów gospodarki odpadami opracowanych i przyjętych w ramach planu działania na rzecz wypełnienia warunku wstępnego dotyczącego odpadów. W wyniku tej oceny wydano szereg zaleceń dotyczących projektów współfinansowanych przez UE. Wszelkie nowe instalacje termicznego przetwarzania odpadów z odzyskiem energii powinny być ograniczone do uzasadnionych

i udokumentowanych przypadków, w których nie występuje ryzyko wystąpienia nadwyżki mocy produkcyjnych, a cele hierarchii postępowania z odpadami są spełnione. Ponadto unijne współfinansowanie nie powinno obejmować nowych zakładów mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów czy zwiększenia przepustowości zakładów już istniejących. Ponadto gminy, które ubiegają się o współfinansowanie przez UE inwestycji w zakresie gospodarowania odpadami, powinny mieć wdrożone selektywne zbieranie pięciu strumieni odpadów, zgodnie z wymogami polskiego rozporządzenia w sprawie selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów.

W związku z toczącym się postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do stosowania art. 4 ust. 7 ramowej dyrektywy wodnej Komisja zgłosiła również zastrzeżenia co do współfinansowania przez UE projektów w takich sektorach jak: energia wodna, ochrona przeciwpowodziowa oraz żegluga śródlądowa, które – zważywszy na ich prawdopodobny negatywny wpływ na jednolite części wód – prowadzą do zastosowania wyłączenia przewidzianego w art. 4 ust. 7 ramowej dyrektywy wodnej. Polska stworzyła wykaz projektów, które nie wymagają zastosowania wyłączenia (lista nr 1 MasterPlanów dla obszaru dorzecza Wisły i Odry) i mają priorytet w odniesieniu do finansowania ze środków UE. Żadne projekty, które mogłyby doprowadzić do pogorszenia się stanu części wód (tj. znajdują się na liście nr 2 MasterPlanów dla obszaru dorzecza Wisły i Odry), nie mogą być współfinansowane z unijnych środków finansowych w ramach polskich programów operacyjnych, chyba że zostaną dostosowane do ramowej dyrektywy wodnej.

### Rozwój obszarów wiejskich

W polskim programie rozwoju określono krajowe priorytety w zakresie wykorzystania środków w wysokości 13,5 mld EUR przeznaczonych na lata 2014–2020. Kwota ta obejmuje 8,7 mld EUR z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz 4,9 mld EUR współfinansowania krajowego<sup>131</sup>.

Jeśli chodzi o włączanie kwestii dotyczących ochrony środowiska do wspólnej polityki rolnej (WPR), w pierwszej kolejności należy wykorzystać EFRROW do pokrycia kosztów realizacji środków z zakresu gospodarowania gruntami z uwzględnieniem ochrony środowiska oraz innych środków ochrony środowiska; po drugie należy zapewnić skuteczne wdrożenie pierwszego filaru WPR w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności

<sup>129</sup> Komisja Europejska, [Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne – dane dotyczące poszczególnych państw](#)

<sup>130</sup> Komisja Europejska, [Polityka spójności wspiera wzrost gospodarczy i zatrudnienie w Polsce \(2007–2013\)](#), 2015 r.; oraz Komisja Europejska, [wskaźnik wykorzystania środków z Funduszu Spójności na lata 2007–2013](#), 2018 r.

<sup>131</sup> Komisja Europejska, [Broszura na temat Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 dla Polski](#), 2017 r., s. 1.



## Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. – Polska

i „zazieleniania” pierwszego filaru. Budżet przeznaczony na płatności bezpośrednie dla Polski na lata 2014–2020 wynosi 23,4 mld EUR, z czego 30 % przeznaczono na korzystne dla środowiska praktyki w zakresie zazieleniania<sup>132</sup>.



Ponadto na priorytet 4 (ekosystemy) przeznaczono zaledwie 3 mld EUR (co stanowi około 30 % programu rozwoju obszarów wiejskich), a więc znacznie poniżej średniej europejskiej (około 45 %). Około połowę środków finansowych przeznaczonych na ochronę środowiska pochłaniają płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi. W rezultacie program rozwoju obszarów wiejskich nie pokrywa w wystarczającym stopniu potrzeb środowiskowych. W szczególności brakuje wsparcia dla inwestycji nieprodukcyjnych w przywracanie ekosystemów na obszarach Natura 2000.

Pozytywnym aspektem jest to, że cały kraj został uznany za „strefę narażoną na zanieczyszczenia azotanami” oraz że zwiększono wsparcie w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich na budowę obiektów do przechowywania nawozu naturalnego w celu zmniejszenia ryzyka wyciekania azotanów do wody.

W ramach programu rozwoju obszarów wiejskich zwiększono również wsparcie dla konsolidacji gruntów rolnych. Grunty rolne są bardzo rozdrobnione. Szacuje się, że należy skonsolidować około 2 mln ha gruntów. Stanowi to poważne zagrożenie dla środowiska, ponieważ taka konsolidacja prowadzi do zniszczenia cennych elementów krajobrazu korzystnych dla wody, gleby i różnorodności biologicznej, takich jak żywopłoty i drzewa. Cele polityki konsolidacji gruntów powinny zatem obejmować ochronę i odbudowę przyrody.

Rolnicy otrzymujący płatności bezpośrednie są zobowiązani do spełnienia szeregu wymogów środowiskowych w celu ochrony środowiska

i ekosystemów (różnorodności biologicznej, siedlisk, gleby, wody, powietrza). Wymogi te należy jednak zaostrzyć przez wprowadzenie zakazu niszczenia cennych elementów krajobrazu.

### Europejski Fundusz Morski i Rybacki

Polska otrzymuje około 710 mln EUR w ramach współfinansowania rybołówstwa i sektora morskiego, przy czym wkład UE wynosi 531 mln EUR<sup>133</sup>. W ramach priorytetów 1 (zrównoważone rybołówstwo) i 2 (zrównoważona akwakultura) programu operacyjnego sfinansowano szereg projektów korzystnych dla środowiska.

### Instrument „Łącząc Europę”

Instrument „Łącząc Europę” jest podstawowym instrumentem finansowania UE, który został opracowany, aby ukierunkować inwestycje na europejską infrastrukturę transportową, energetyczną i cyfrową w celu usunięcia stwierdzonych braków i wąskich gardeł oraz promowania zrównoważonego rozwoju.

Do końca 2017 r. Polska podpisała umowy na kwotę 4,1 mld EUR przeznaczoną na projekty w ramach instrumentu „Łącząc Europę”<sup>134</sup>.

### „Horyzont 2020”

Polska korzysta z finansowania w ramach programu „Horyzont 2020” od czasu uruchomienia programu w 2014 r. Od stycznia 2019 r. 451 uczestników otrzymało maksymalną kwotę w wysokości 80,6 mln EUR na dotyczące kwestii środowiskowych projekty w ramach programów prac związanych z wyzwaniami społecznymi<sup>135136</sup>.

Oprócz wyżej wymienionych programów prac wydatki związane z klimatem i różnorodnością biologiczną są obecne w całym programie „Horyzont 2020”. W Polsce projekty zaakceptowane do finansowania w ramach wszystkich programów roboczych programu „Horyzont 2020” do grudnia 2018 r. obejmowały środki w wysokości 88 mln EUR przeznaczone na działania w dziedzinie klimatu (23,9 % całkowitego wkładu z programu

<sup>133</sup> Europejski Fundusz Morski i Rybacki – Polska, 2015 r., Komisja Europejska

<sup>134</sup> Komisja Europejska, [European Semester Country Report for Poland](#) (Sprawozdanie krajowe dotyczące europejskiego semestru za 2018 r.), 2018 r., s. 14.

<sup>135</sup> [Obliczenia własne Komisji Europejskiej na podstawie CORDA \(wspólnego repozytorium danych badawczych\)](#) Maksymalna kwota dotacji to maksymalna kwota dotacji ustalona przez Komisję. Zazwyczaj odpowiada ona kwocie, na którą opiewał wniosek o dotację, ale może być niższa.

<sup>136</sup> Tj. (ii) bezpieczeństwo żywnościowe, zrównoważone rolnictwo i leśnictwo, badania mórz i wód śródlądowych oraz biogospodarka; (iii) bezpieczna, czysta i efektywna energia; (iv) inteligentny, zielony i zintegrowany transport; oraz (v) działania w dziedzinie klimatu, środowisko, efektywna gospodarka zasobami i surowce.

<sup>132</sup> Inwestycje w polskie rolnictwo, Komisja Europejska, ↵

## Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. – Polska

„Horyzont 2020” na rzecz państwa) oraz w wysokości 14 mln EUR na działania związane z różnorodnością biologiczną (3,8 % wkładu z programu „Horyzont 2020” na rzecz państwa)<sup>137</sup>.

### Program LIFE

Od 1992 r., kiedy uruchomiono program LIFE, w Polsce dofinansowano w sumie 213 projektów, przy czym wkład UE wyniósł 114 mln EUR<sup>138</sup>. W 128 spośród tych projektów skupiono się na przyrodzie i różnorodności biologicznej, a w 34 – na ochronie środowiska i efektywnym gospodarowaniu zasobami. W latach 2014–2017 UE przyznała na polskie projekty kwotę 16 mln EUR<sup>139</sup>.

Dotychczas w Polsce wspierano jeden projekt zintegrowany, mianowicie „Wdrożenie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego – Małopolska w zdrowej atmosferze” (LIFE14 IPE/PL/000021). Głównym celem projektu jest pełne wdrożenie małopolskiego programu ochrony powietrza przyjętego przez sejmik wojewódzki we wrześniu 2013 r. W województwie tym występuje problem zanieczyszczenia powietrza wynikający ze spalania paliw stałych w przestarzałych kotłach domowych. W programie ochrony powietrza określono środki, które samorząd terytorialny musi podjąć, aby zlikwidować przestarzałe kotły na paliwo stałe i zastąpić systemy ogrzewania gospodarstw domowych systemami opartymi na gazie ziemnym, lekkim oleju opałowym, energii odnawialnej, ogrzewaniu elektrycznym lub nowoczesnych kotłach na paliwo stałe, które spełniają wysokie normy jakości w zakresie emisji zanieczyszczeń. Projekt obejmuje:

- utworzenie sieci 60 eko-doradców, którzy będą wspierać wdrażanie środków na rzecz poprawy jakości powietrza na szczeblu gmin;
- doradztwo dla mieszkańców Krakowa w zakresie wymiany pieców i kotłów na paliwa stałe;
- utworzenie wojewódzkiego centrum doskonałości w celu zapewnienia szkoleń i bazy wiedzy dla władz samorządowych i eko-doradców;
- prowadzenie kampanii informacyjnych i edukacyjnych na szczeblu wojewódzkim i gminnym, oraz
- modelowanie w wysokiej rozdzielczości rozkładu zanieczyszczeń w Krakowie.

Kolejnym ważnym projektem LIFE jest projekt „Masz prawo do skutecznej ochrony przyrody”<sup>140</sup>. Został on

<sup>137</sup> [Obliczenia własne Komisji Europejskiej na podstawie CORDA \(wspólnego repozytorium danych badawczych\)](#)

<sup>138</sup> Komisja Europejska, [program LIFE w Polsce, 2017 r.](#)

<sup>139</sup> Służby Komisji na podstawie danych dostarczonych przez EASME.

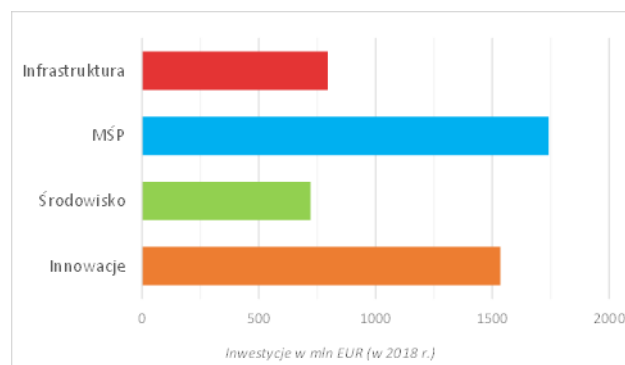
<sup>140</sup> [Strona internetowa](#) projektu LIFE „Masz prawo do skutecznej ochrony przyrody”.

stworzony, aby poprawić współpracę między różnymi organami ds. zapewniania zgodności, w szczególności między policją, prokuraturą, dyrekcjami generalnymi i regionalnymi odpowiedzialnymi za ochronę środowiska, a także innymi jednostkami. Projekt obejmuje szkolenia dla organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, bezpłatny kurs e-learningowy i materiały edukacyjne promujące ochronę przyrody.

### Europejski Bank Inwestycyjny

W samym 2018 r. grupa EBI (Europejski Bank Inwestycyjny i Europejski Fundusz Inwestycyjny)<sup>141</sup> udzieliła polskim przedsiębiorstwom i instytucjom publicznym kredytów na łączną kwotę ponad 4,79 mld EUR. Jak przedstawia rys. 23, ponad 722 mln EUR (15 % całości) zainwestowano bezpośrednio w projekty związane ze środowiskiem<sup>142</sup>. Wsparcie trafia w większości do małych i średnich przedsiębiorstw (1,74 mld EUR), a w drugiej kolejności do obszarów innowacji (1,53 mld EUR) i infrastruktury (795,7 mln EUR). Finansowanie EBI często idzie w parze ze wsparciem z Funduszu Spójności i EFRR.

Rys. 22: Kredyty EBI dla Polski w 2018 r.<sup>143</sup>



### Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych

Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) jest inicjatywą mającą na celu pomoc w usunięciu obecnej luki inwestycyjnej w UE. Według stanu na styczeń 2019 r. w Polsce uruchomiono kwotę 3,7 mld EUR, która – według oczekiwań – przełoży się na inwestycje wtórne o wartości 16,2 mld EUR<sup>144</sup>.

### Finansowanie na rzecz ochrony środowiska na szczeblu krajowym

W 2016 r. Polska wydała 1794,2 mln EUR na ochronę środowiska, co oznacza spadek o 30,6 % w porównaniu

<sup>141</sup> Grupa EBI obejmuje inwestycje realizowane przez EBI i EFIS oraz udzielane przez nie kredyty.

<sup>142</sup> Europejski Bank Inwestycyjny, [nota informacyjna](#), Polska, 2017 r.

<sup>143</sup> EBI, [Polska i EBI](#), 2018 r.

<sup>144</sup> Europejski Bank Inwestycyjny, [Mapa projektu EFIS](#)

## Przeгляд wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. – Polska

z 2015 r.<sup>145</sup> 20,7 % tych płatności przeznaczono na działania związane z gospodarką odpadami (średnia unijna wynosi 49,7 %), 27 % (489 mln EUR) – na gospodarowanie ściekami, a 12,5 % (224,6 mln EUR) – na redukcję zanieczyszczeń. 5,6 % wydatków na ochronę środowiska przeznaczono na ochronę różnorodności biologicznej i krajobrazu (100,5 mln EUR). W latach 2012–2016 finansowanie sektora instytucji rządowych i samorządowych na rzecz ochrony środowiska wyniosło łącznie 11 672,5 mln EUR w cenach bieżących<sup>146</sup>.

Jak wspomniano w sprawozdaniu, jednym z wyzwań stojących przed Polską jest zapewnienie, aby finansowanie i zdolności w zakresie ochrony środowiska pozostały na odpowiednim poziomie. Istniejące luki finansowe w takich obszarach jak: powietrze, jakość wody i gospodarowanie odpadami, zielona infrastruktura czy różnorodność biologiczna opóźniają właściwe wdrażanie przepisów i polityki UE w zakresie ochrony środowiska. W związku z tym zapewnienie środków finansowych na zmniejszenie luki we wdrażaniu powinno zostać uznane przez państwo za priorytet.

### Działania priorytetowe na 2019 r.

- Należy wykorzystać unijne środki finansowe do budowania niezbędnych zdolności i gromadzenia niezbędnej wiedzy fachowej na wszystkich poziomach administracji, które są zaangażowane we wdrażanie i egzekwowanie przepisów.
- Należy uruchomić inwestycje, w tym za pośrednictwem unijnych środków finansowych, aby zapobiec powstawaniu odpadów oraz zachęcać do selektywnego zbierania i recyklingu; ograniczyć zanieczyszczenia powietrza; propagować zrównoważoną gospodarkę wodnej, ochronę różnorodności biologicznej i rozwój zielonej infrastruktury.

---

<sup>145</sup> Komisja Europejska, Eurostat, [Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych według funkcji](#), 2018 r.

<sup>146</sup> Komisja Europejska, Eurostat, [Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych według funkcji](#), 2018 r.

## 5. Usprawnienie zarządzania środowiskiem

### Informacje, udział społeczeństwa i dostęp do wymiaru sprawiedliwości

Obywatele mogą skuteczniej chronić środowisko, jeżeli mogą polegać na trzech „filarach” konwencji z Aarhus, jakimi są:

- (i) dostęp do informacji;
- (ii) udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji; oraz
- (iii) dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

Skuteczna i efektywna wymiana informacji dotyczących środowiska ma podstawowe znaczenie dla organów publicznych, społeczeństwa i przedsiębiorstw<sup>147</sup>. Udział społeczeństwa pozwala organom na podejmowanie decyzji z uwzględnieniem wyrażanych przez społeczeństwo obaw. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości to zbiór gwarancji, które umożliwiają obywatelom i organizacjom pozarządowym korzystanie z sądów krajowych w celu ochrony środowiska<sup>148</sup>. Obejmuje to prawo do wnoszenia skarg („legitymacja procesowa”)<sup>149</sup>.

#### Informacje dotyczące środowiska

Scentralizowane zarządzanie informacjami jest słabe ze względu na ograniczony dostęp, istnienie różnych portali i trudności w zarządzaniu informacjami dotyczącymi środowiska. Publicznie dostępne informacje dotyczące środowiska są fragmentaryczne i rozproszone po różnych bazach danych, nie istnieje jeden jednolity portal środowiskowy. Poszczególne portale dostarczają informacji na konkretne tematy. Wśród przykładów można wymienić portal internetowy na temat jakości powietrza<sup>150</sup> czy geoportal GIOŚ Inspire<sup>151</sup>.

<sup>147</sup> Konwencja z Aarhus, dyrektywa 2003/4/WE w sprawie dostępu do informacji dotyczących środowiska oraz dyrektywa 2007/2/WE ustanawiająca INSPIRE tworzą łącznie podstawę prawną wymiany informacji o środowisku między organami publicznymi a ogółem społeczeństwa. W niniejszym przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska skoncentrowano się na Infrastrukturze Informacji Przestrzennej w Europie.

<sup>148</sup> Gwarancje te zostały wyjaśnione w obwieszczeniu Komisji w sprawie dostępu do sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska, Dz.U. L 275 z 18.8.2017 oraz w powiązonym podręczniku dla obywateli.

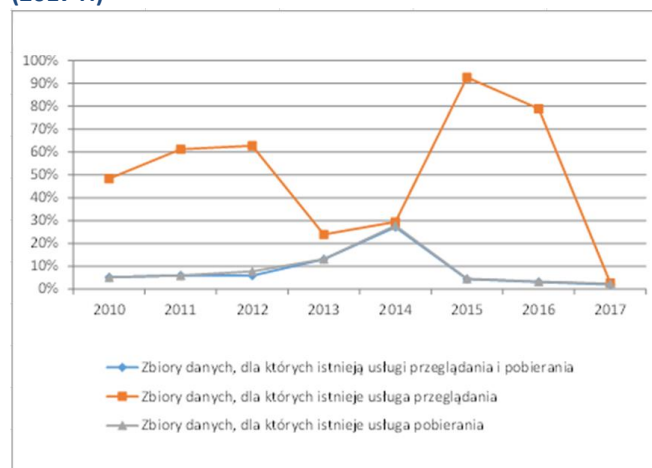
<sup>149</sup> W niniejszym przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska analizuje się, w jaki sposób państwa członkowskie wyjaśniają społeczeństwu prawa w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, a także kwestię legitymacji procesowej i innych istotnych przeszkód utrudniających wnoszenie do sądu spraw dotyczących środowiska naturalnego i zanieczyszczenia powietrza.

<sup>150</sup> [Portal GIOŚ na temat jakości powietrza](#)

<sup>151</sup> Geoportal GIOŚ Inspire jest bazą danych przestrzennych, zawierającą wyczerpujące informacje na temat infrastruktury monitorowania środowiska w Polsce.

Istnieje możliwość poprawy, jeśli chodzi o wyniki Polski we wdrażaniu dyrektywy w sprawie INSPIRE dotyczącej infrastruktury informacji przestrzennej w Europie. Dostępność danych przestrzennych za pośrednictwem usług przeglądania i pobierania jest niska. Wyniki Polski zostały poddane przeglądowi na podstawie polskiego sprawozdania z realizacji z 2016 r.<sup>152</sup> oraz najnowszych danych z monitorowania z 2017 r.<sup>153</sup> W obszarach wymiany i ponownego wykorzystania danych, identyfikacji danych i dokumentacji danych poczyniono znaczne postępy i osiągnięto dobre wyniki w zakresie wdrażania. Konieczne są jednak dalsze wysiłki na rzecz udostępniania danych za pośrednictwem usług oraz priorytetowego traktowania zbiorów danych dotyczących środowiska, zwłaszcza tych określonych jako zbiory danych przestrzennych o wysokiej wartości, we wdrażaniu przepisów w zakresie ochrony środowiska<sup>154</sup>.

Rys. 23: Dostęp do danych przestrzennych za pośrednictwem usług przeglądania i pobierania w Polsce (2017 r.)



#### Udział społeczeństwa

W Polsce udział społeczeństwa uregulowany jest przede wszystkim ustawą z dnia 3 października 2008 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>155</sup>.

Istnieją wprawdzie pojedyncze przykłady działań propagujących udział społeczeństwa, lecz w centralnym portalu informacyjnym nie były dostępne informacje na

<sup>152</sup> INSPIRE PL [informacje o kraju](#) 2017 r.

<sup>153</sup> [Pulpit nawigacyjny monitorowania INSPIRE](#)

<sup>154</sup> [Wykaz zbiorów danych przestrzennych o wysokiej wartości](#)

<sup>155</sup> [Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko](#) (Dz.U. 2017 poz. 1405).



## Przeгляд wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. – Polska

temat żadnych inicjatyw mających na celu wspieranie lub propagowanie udziału społeczeństwa w różnych obszarach polityki lub w dziedzinie ochrony środowiska.

Dane Eurobarometru z 2017 r. wskazują na stosunkowo silne powszechne przekonanie w Polsce (80 % respondentów), że jednostka może odgrywać rolę w ochronie środowiska.

### Dostęp do wymiaru sprawiedliwości

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<sup>156</sup>. Gwarancje te obejmują prawo do wniesienia sprawy do sądu, ochrony przed nadmiernymi kosztami oraz praktycznych informacji.

Problem, o którym mowa w przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska z 2017 r., polega jednak na tym, że w niektórych procedurach administracyjnych nie jest możliwe zastosowanie środka tymczasowego, w tym w przypadkach, w których pozwolenia na budowę pozostają ważne nawet wówczas, gdy toczy się postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

W niniejszym przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska skoncentrowano się na informacjach praktycznych, legitymacji procesowej oraz innych barierach utrudniających wnoszenie do sądu spraw dotyczących zanieczyszczenia powietrza i środowiska naturalnego.

Polska musi poczynić znaczne postępy w zakresie informowania społeczeństwa o skutecznych środkach zaradczych dla osób fizycznych i stowarzyszeń działających na rzecz ochrony środowiska oraz o dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska naturalnego na mocy prawa polskiego i unijnego. Wyszukiwania przeprowadzone „w charakterze obywatela poszukującego informacji na temat dostępu do wymiaru sprawiedliwości” nie dają przyjaznych dla użytkownika oficjalnych wyników. Organy publiczne muszą zatem udostępnić w internecie jasno uporządkowane i przyjazne dla użytkownika informacje.

Zgodnie z polskimi ramami prawnymi legitymacja procesowa przysługuje tym osobom fizycznym lub prawnym, które mają „interes prawny”. W polskim orzecznictwie przyjęto bardzo wąską interpretację „interesu prawnego” i „naruszenia interesu prawnego”. Organizacjom społecznym przysługuje legitymacja procesowa w sprawach dotyczących decyzji

administracyjnych, jeżeli są one przedmiotem wspólnego zainteresowania. Organizacja taka może uczestniczyć w postępowaniu na prawach strony. Oznacza to, że przysługują jej takie same prawa, jak stronie postępowania, w tym prawo do odwołania. Aby organizacja została dopuszczona do postępowania, musi złożyć odpowiedni wniosek. Organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska mają więcej praw niż inne organizacje społeczne w sprawach dotyczących ochrony środowiska, które wymagają udziału społeczeństwa, ponieważ nie muszą one udowodnić, że „interes publiczny wymaga ich udziału”. Właściwy organ ma obowiązek dopuszczenia organizacji do postępowania, jeżeli ma ona cele środowiskowe wpisane w statucie. Szerszy zakres praw w postępowaniu administracyjnym automatycznie skutkuje szerszą legitymacją procesową w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Ponadto organizacja pozarządowa zajmująca się ochroną środowiska może odwołać się od decyzji do organu drugiej instancji, nawet jeżeli nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym w pierwszej instancji.

Nie wszystkie decyzje mające wpływ na środowisko można jednak zaskarżać. Przykładem jest przyjęcie planu urzędzenia lasu. Ponadto przepisy dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska różnią się w przypadku planów ochrony powietrza lub decyzji strategicznych oraz decyzji administracyjnych, takich jak decyzje dotyczące środowiska, pozwoleń IPPC czy sektorowych pozwoleń na emisję. Dodatkowo na podstawie komunikatu przedstawionego przez Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus<sup>157</sup> w praktyce organizacjom pozarządowym nie przysługuje legitymacja procesowa do zaskarżania przepisów lokalnych, które są sprzeczne z prawem krajowym dotyczącym środowiska, chyba że organizacje te działają w postępowaniu w celu ochrony własnych praw podmiotowych.

W tym kontekście konieczne są znaczące zmiany w polskich przepisach i praktykach, zwłaszcza w odniesieniu do legitymacji procesowej organizacji pozarządowych, nawet w przypadku obszarów Natura 2000 czy planów ochrony jakości powietrza<sup>158</sup>, w których

<sup>157</sup> Komunikat do Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus (ACCC/C/2016/151). Zainteresowane strony postępowania powinny przedłożyć Komitetowi do dnia 22 sierpnia 2018 r. wszelkie pisemne wyjaśnienia lub oświadczenia dotyczące sprawy, o której jest mowa w komunikacie.

<sup>158</sup> W postanowieniu z dnia 23 stycznia 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego odrzucającego skargę z powodu braku legitymacji procesowej. W pierwotnej skardze z kwietnia 2017 r. skarżący wezwał Sejmik Województwa Śląskiego do usunięcia naruszenia prawa przez uchylenie program ochrony powietrza dla Województwa Śląskiego. Skarżący podniósł, że istniejący program ochrony powietrza narusza szereg przepisów, w tym dyrektywę CAFE.

<sup>156</sup> Szczegółowe informacje zawarto w obwieszczeniu Komisji w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska (Dz.U. L 275 z 18.8.2017, s. 1).



sprawie Trybunał Sprawiedliwości wydał jednoznaczne wyroki.

W przypadku skargi do sądu administracyjnego pierwszej instancji polski system prawny stosuje opłaty sądowe, które różnią się w zależności od wartości przedmiotu sporu, ale tylko wówczas, gdy wartość tę można oszacować. Wysokość opłat waha się od 1 % do 4 % tej wartości, przy czym minimalna opłata wynosi 100 PLN, a maksymalna – 100 000 PLN. Jednakże w większości przypadków, w których nie można oszacować wartości przedmiotu sporu, wysokość opłaty sądowej za złożenie skargi do sądu administracyjnego pierwszej instancji w sprawach dotyczących ochrony środowiska jest stała i wynosi 200 PLN. W przypadku skargi do sądu administracyjnego drugiej instancji mają zastosowanie inne opłaty. Oprócz tych opłat strony muszą samodzielnie pokrywać własne wydatki, w tym koszty reprezentacji prawnej (jeżeli zdecydują się na skorzystanie z usług adwokata). W przypadku gdy organ przegra sprawę, musi pokryć koszty poniesione przez stronę wygrywającą (zarówno koszty sądowe, jak i koszty reprezentacji prawnej, z wyłączeniem kosztów ewentualnych biegłych), lecz w przypadku wygrania sprawy organ nie jest uprawniony do dochodzenia zwrotu poniesionych przez siebie kosztów.

### Działania priorytetowe na 2019 r.

- Należy poprawić dostęp do danych przestrzennych i związanych z nimi usług przez stworzenie silniejszych powiązań między portalami INSPIRE poszczególnych państw, a także 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.
- Należy udoskonalić ramy prawne lub praktyczne ustalenia (na przykład przez stworzenie jednej strony internetowej) w celu ułatwienia udziału społeczeństwa we wdrażaniu przepisów UE mających wpływ na środowisko zgodnie z konwencją z Aarhus.
- Należy wprowadzić niezbędne środki na rzecz zapewnienia NGO z sektora ochrony środowiska legitymacji procesowej do kwestionowania działań lub zaniechań organów publicznych w odniesieniu do wszystkich unijnych przepisów sektorowych dotyczących ochrony środowiska, w szczególności w odniesieniu do przyrody i zanieczyszczenia powietrza, w pełnej zgodności z prawem UE i konwencją z Aarhus.

### Zapewnienie zgodności

Zapewnienie zgodności z przepisami dotyczącymi ochrony środowiska obejmuje wszystkie działania podejmowane przez organy publiczne w celu zapewnienia, aby przedsiębiorstwa, rolnicy i inne podmioty wypełniały swoje zobowiązania w zakresie ochrony wód, powietrza i przyrody oraz gospodarowania odpadami<sup>159</sup>. Obejmuje ono środki wspierające zapewniane przez organy, takie jak:  
(i) propagowanie zgodności z przepisami<sup>160</sup>;  
(ii) przeprowadzane przez nie inspekcje i inne kontrole, tj. monitorowanie zgodności<sup>161</sup>; oraz  
(iii) działania podejmowane w celu powstrzymania naruszeń, nakładania sankcji i żądania naprawienia szkody, tj. egzekwowanie prawa<sup>162</sup>.  
Nauka obywatelska i skargi umożliwiają organom lepsze ukierunkowanie swoich działań. Odpowiedzialność za środowisko<sup>163</sup> zapewnia, aby zanieczyszczający płacił za usunięcie wszelkich szkód.

### Propagowanie i monitorowanie zgodności z przepisami

Jakość informacji dostępnych w internecie mających pomagać rolnikom w wypełnianiu obowiązków dotyczących azotanów i przyrody jest wskaźnikiem tego, jak aktywnie organy propagują przestrzeganie przepisów w obszarach, w których istnieją poważne luki we wdrażaniu. Tego rodzaju informacje znajdują się na stronach internetowych właściwych polskich organów. Mogłyby jednak być one bardziej wyczerpujące, a sposób ich prezentacji mógłby być bardziej przyjazny dla użytkownika.

Duże instalacje przemysłowe niosą ze sobą poważne ryzyko zanieczyszczenia. Od organów publicznych wymaga się, by dysponowały one planami kontroli tych instalacji i podawały poszczególne sprawozdania z inspekcji do wiadomości publicznej<sup>164</sup>. Wydaje się jednak, że brakuje usystematyzowanych informacji publicznych na temat takich planów i sprawozdań w Polsce. Głównym organem odpowiedzialnym za kontrolę środowiskową na mocy dyrektywy w sprawie

<sup>159</sup> [COM\(2018\) 10](#), [SWD\(2018\) 10](#)

<sup>160</sup> W niniejszym przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska skoncentrowano się na wsparciu udzielanym rolnikom w celu przestrzegania przepisów dotyczących azotanów i ochrony przyrody.

<sup>161</sup> W niniejszym przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska skoncentrowano się na inspekcjach głównych instalacji przemysłowych.

<sup>162</sup> W niniejszym przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska skoncentrowano się na dostępności danych dotyczących postępowań egzekucyjnych i koordynacji między organami w celu zwalczania przestępczości przeciwko środowisku.

<sup>163</sup> Ramy tworzy dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko (2004/35).

<sup>164</sup> Art. 23 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych (2010/75/UE).

## Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. – Polska

emisji przemysłowych jest Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (GIOŚ<sup>165</sup>).

### Nauka obywatelska i rozpatrywanie skarg

Publiczne zaangażowanie dzięki takim podejściom jak nauka obywatelska może pogłębić wiedzę na temat środowiska i pomóc organom w ich pracy. Wydaje się jednak, że nie istnieją publicznie dostępne źródła informacji na temat wykorzystywania wspólnotowych narzędzi naukowych do celów monitorowania zgodności.

Na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska<sup>166</sup> znajduje się sekcja poświęcona różnym społecznym kampaniom informacyjnym prowadzonym przez to ministerstwo.

Dostępność w internecie jasnych informacji na temat procedury składania skarg jest wskaźnikiem poziomu reagowania przez organy na skargi społeczeństwa. Na stronie internetowej Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska<sup>167</sup> można znaleźć wskazówki przedstawiające kolejne kroki procedury składania skargi. Wyjaśniono na niej również, z którymi organami obywatel powinien się kontaktować w zależności od zagadnienia. Między województwami występują znaczące różnice w zakresie szczegółowości informacji dostarczanych na stronach internetowych wojewódzkich inspektoratów na temat składania skarg dotyczących środowiska i śledzenia postępów w ich rozpatrywaniu. Dobrym przykładem jest strona internetowa prowadzona przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Lublinie, na której użytkownicy znajdują informacje, jak złożyć skargę, oraz wzory poszczególnych rodzajów skarg<sup>168</sup>.

### Egzekwowanie przepisów

Jeżeli w wyniku monitorowania zostaną wykryte problemy, można zareagować na różne sposoby.

Roczne statystyki dotyczące przestępstw przeciwko środowisku są dostępne na stronie internetowej polskiej Policji<sup>169</sup>. Opublikowane informacje obejmują liczbę wszczętych postępowań, stwierdzonych przestępstw, wykrytych przestępstw oraz wskaźnik wykrycia (wyrażony procentowo).

Zwalczanie problemu odpadów, zagrożeń dla dzikiej fauny i flory oraz innych przestępstw przeciwko środowisku naturalnemu jest szczególnie trudne

i wymaga ścisłej współpracy i koordynacji między inspektorami, organami celnymi, Policją i Prokuraturą. Polska jest świadoma wartości dodanej płynącej ze zorganizowanej współpracy i koordynacji. Informacje publiczne dotyczące tych zagadnień są jednak fragmentaryczne i niekompletne.

### Odpowiedzialność za środowisko

W dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko ustanowiono ramy oparte na zasadzie „zanieczyszczający płaci” w celu zapobiegania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu i ich naprawiania. W przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska z 2017 r. skoncentrowano się na konieczności lepszego informowania o szkodach w środowisku, zabezpieczeniu finansowym i wytycznych. Komisja nadal zbiera dane na potwierdzenie poczynionych postępów.

### Działania priorytetowe na 2019 r.

- Należy lepiej informować społeczeństwo o propagowaniu, monitorowaniu i egzekwowaniu przepisów. Oznacza to co najmniej zapewnienie bardziej szczegółowych i lepiej uporządkowanych informacji online, mających pomóc rolnikom w wypełnianiu obowiązków dotyczących azotanów i przyrody, a także dostarczanie większej ilości informacji online na temat planów inspekcji i sprawozdań z inspekcji w obiektach przemysłowych.
- Należy publikować informacje na temat działań następczych w przypadku wykrycia naruszeń zasady wzajemnej zgodności przepisów dotyczących azotanów i przyrody.
- Należy przekazywać więcej informacji na temat współpracy osób, które zajmują się przestępstwami przeciwko środowisku.
- Należy ulepszyć zabezpieczenie finansowe zobowiązań oraz wytyczne dotyczące dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko, jak również publikować informacje na temat szkód w środowisku.

### Skuteczność organów administracji ds. ochrony środowiska

Osoby zaangażowane we wdrażanie prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska na szczeblu unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym muszą dysponować wiedzą, narzędziami i potencjałem wystarczającymi do tego, aby zagwarantować, że prawodawstwo i zarządzanie procesem egzekwowania przepisów będą przynosiły zamierzone korzyści.

<sup>165</sup> Główny Inspektorat Ochrony Środowiska.

<sup>166</sup> Zob.: [Ministerstwo Środowiska, strona internetowa kampanii społecznych](#)

<sup>167</sup> Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, [Organy właściwe w sprawach skarg i interwencji](#), 2008 r.

<sup>168</sup> [Strona internetowa Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Lublinie poświęcona rozpatrywaniu skarg](#)

<sup>169</sup> Strona internetowa Policji poświęcona [przestępstwom przeciwko środowisku](#)

## Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. – Polska

### Zdolności administracyjne i jakość

W 2017 r. wdrożono reformę instytucjonalną dotyczącą uprawnień w zakresie gospodarki wodnej. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej, który objął stanowisko w 2016 r., przejął od ministra środowiska uprawnienia w zakresie gospodarki wodnej, w tym dotyczące wdrażania dyrektyw dotyczących wody. Oznacza to, że ten sam minister odpowiada za ochronę ekosystemów wodnych oraz za planowanie i realizację projektów w zakresie infrastruktury żeglugi śródlądowej. Wydaje się, że nie podjęto żadnych działań w celu rozwiązania konfliktu interesów, o którym mowa w przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska z 2017 r., wynikającego z jednoczesnego powierzenia dwóch sprzecznych ze sobą funkcji – inwestora i organu odpowiedzialnego za ochronę wód – jednemu organowi. Sytuacja ta może zagrażać skutecznemu wdrożeniu niektórych przepisów ramowej dyrektywy wodnej. Może również stanowić zagrożenie dla zgodności ze zmienioną dyrektywą w sprawie OOŚ, która zawiera wymóg, aby poszczególne organy wykonywały swoje obowiązki w sposób obiektywny; oznacza to, że nie mogą one znajdować się w sytuacji powodującej powstanie konfliktu interesów.

Dokonano również zmian w sposobie wprowadzania wniosków ustawodawczych. Więcej projektów ustaw, zwłaszcza związanych z przyrodą, zostało formalnie przedłożonych polskiemu parlamentowi do przyjęcia na wniosek posłów. Pozwala to uniknąć konsultacji ze społeczeństwem, które w przeciwnym razie musiałyby się odbyć.



Nauka odgrywa kluczową rolę w procedurach podejmowania decyzji dotyczących środowiska. Jak jednak pokazuje przypadek Puszczy Białowieskiej, wydaje się, że w Polsce występuje rosnąca tendencja do uzasadniania decyzji za pomocą selektywnie dobranych danych, które wspierają pewne pożądane rezultaty, przy jednoczesnym ignorowaniu innych dowodów. Wpływa to na jakość procesu podejmowania decyzji w dziedzinie środowiska, który powinien być otwarty, przejrzysty

i partycypacyjny, a także uwzględniać najlepsze dowody naukowe.

Polska nadal znajduje się wśród państw UE o dużej liczbie naruszeń prawa z zakresu ochrony środowiska. Ochrona przyrody stała się obszarem, którego dotyczy najwięcej skarg, co stanowi zmianę w stosunku do przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska z 2017 r.

### Koordinacja i integracja

Jak wspomniano w przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska z 2017 r., wprowadzenie do prawa polskiego zmienionej dyrektywy w sprawie OOŚ<sup>170</sup> stanowi okazję do usprawnienia ram regulacyjnych dotyczących ocen oddziaływania na środowisko. Polska wdrożyła dyrektywę przed upływem terminu (maj 2017 r.).

Komisja zachęca do usprawnienia ocen oddziaływania na środowisko w celu ograniczenia powielania i uniknięcia nakładania się takich ocen mających zastosowanie do przedsięwzięć. Usprawnienie przyczynia się ponadto do zmniejszenia niepotrzebnych obciążeń administracyjnych i przyspiesza podejmowanie decyzji bez uszczerbku dla jakości procedury oceny oddziaływania na środowisko.<sup>171</sup>

Usprawnienie ocen oddziaływania na środowisko na podstawie dyrektywy w sprawie OOŚ, dyrektywy siedliskowej i ramowej dyrektywy wodnej rozpoczęło się w Polsce, zanim do ustawodawstwa krajowego włączono zmienioną dyrektywę w sprawie OOŚ. Jeśli chodzi o oceny przeprowadzane w ramach oceny oddziaływania na środowisko oraz w ramach dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych, procedura jest skoordynowana.

Zgodnie z Regulaminem pracy polskiej Rady Ministrów<sup>172</sup> w ramach rządowego procesu regulacyjnego wymaga się oceny skutków projektów ustaw; zakres oceny zależy od rodzaju analizowanego projektu ustawy. W ocenie tej wykorzystuje się standardowy formularz dostępny także w internecie<sup>173</sup>. Oficjalne wytyczne zawierają szczegółowe informacje na temat procedury oceny skutków oraz standardów, które musi ona spełniać<sup>174</sup>. W ramach kontroli przeprowadzonej niedawno przez

<sup>170</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/92/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko.

<sup>171</sup> W 2016 r. Komisja opublikowała wytyczne w sprawie ustanawiania skoordynowanych lub wspólnych procedur, które jednocześnie podlegają ocenom na mocy dyrektywy w sprawie OOŚ, dyrektywy siedliskowej, ramowej dyrektywy wodnej i dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych, Dz.U. C 273 z 27.7.2016, s. 1.

<sup>172</sup> [Regulamin pracy Rady Ministrów](#)

<sup>173</sup> [Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ocena wpływu w rządowym procesie legislacyjnym](#)

<sup>174</sup> [Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego](#)

## Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. – Polska

Najwyższą Izbę Kontroli w kilku wybranych ministerstwach stwierdzono jednak, że tylko jedna trzecia zbadanych ocen skutków została przeprowadzona prawidłowo<sup>175</sup>. Również Fundacja Bertelsmanna na rzecz Wskaźników Zrównoważonego Zarządzania<sup>176</sup> przyznała polskiemu procesowi oceny skutków regulacji zaledwie 2,7 punktów na 10 możliwych. Ponadto w wyniku wyżej wymienionej kontroli element oceny skutków regulacji dotyczący zrównoważonego charakteru (obejmujący kwestie społeczne, gospodarcze i środowiskowe) oceniono bardzo nisko – 2 punkty na 10.

### Zdolności dostosowawcze, dynamika reform i innowacje (administracja elektroniczna)

Polskie organy publiczne coraz częściej przyjmują i wykorzystują usługi elektroniczne do kontaktu za pośrednictwem internetu z podmiotami publicznymi lub regulowanymi. Według sprawozdania z postępów Europy w zakresie cyfryzacji za 2017 r. Polska uzyskała jednak w przypadku cyfrowych usług publicznych wynik 0,53/1, który jest niższy od średniej UE-28 (0,55/1)<sup>177</sup>. W sprawozdaniu dotyczącym DESI z 2018 r. Polska uzyskała wynik 48 na 100 w zakresie cyfrowych usług publicznych, który jest niższy od średniej UE wynoszącej 58<sup>178</sup>.

### Umożliwienie finansowania i efektywnego wykorzystania środków

Utworzony w 1989 r. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) jest głównym organem zapewniającym wsparcie finansowe i techniczne autorom projektów dotyczących ochrony środowiska, w szczególności współfinansowanych przez:

- fundusze w ramach polityki spójności,
- program LIFE,
- Norweski Mechanizm Finansowy oraz
- Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

NFOŚiGW zarządza pulą środków finansowych pochodzących z opłat i kar środowiskowych, opłat produktowych, koncesji na korzystanie z zasobów środowiskowych oraz dochodów ze sprzedaży przydziałów emisji gazów cieplarnianych. Środki te są przeznaczane na pożyczki i dotacje na projekty dotyczące

gospodarki ściekami, zapobieganie klęskom żywiołowym (w szczególności ochronę przeciwpowodziową i zapobieganie osuwaniu się ziemi), gospodarowanie odpadami, rekultywację skażonych terenów, efektywność energetyczną i odnawialne źródła energii, środki ochrony przyrody oraz podnoszenie świadomości społecznej. Projekty wybiera się na podstawie rocznego wykazu priorytetów określającego środki, które mają być wspierane w kolejnym roku, oraz szczegółowe warunki wyboru projektów.

### Działanie priorytetowe na 2019 r.

- Polska może kontynuować działania na rzecz poprawy ogólnego zarządzania środowiskiem (w tym przejrzystości, udziału obywateli, zgodności z przepisami i egzekwowania przepisów oraz zdolności administracyjnych i koordynacji).

### Umowy międzynarodowe

Traktaty UE stanowią, że polityka Unii w dziedzinie środowiska musi przyczynić się do promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska.

UE dąży do wzmocnienia prawa ochrony środowiska i jego wdrażania w skali globalnej. W związku z tym UE nadal wspiera proces Światowego paktu na rzecz środowiska zainicjowany przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w maju 2018 r.<sup>179</sup> Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska jest jednym z narzędzi służących zapewnieniu, aby państwa członkowskie dawały dobry przykład, przestrzegając unijnej polityki i unijnego prawa ochrony środowiska oraz umów międzynarodowych.

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. Polska nie podpisała ani nie ratyfikowała porozumienia o ochronie afrykańsko-euroazjatyckich wędrownych ptaków wodnych.

<sup>175</sup> [Sprawozdanie Najwyższej Izby Kontroli](#).

<sup>176</sup> Bartelsmann Stiftung, [Instrumenty oparte na dowodach](#)

<sup>177</sup> Komisja Europejska, [Europe's Digital Progress Report \(EDPR\) 2017 Country Profile Poland](#) (Sprawozdanie z postępów Europy w zakresie cyfryzacji za 2017 r. – profil krajowy Polski), 2017 r., s. 9.

<sup>178</sup> Komisja Europejska, [Digital Economy and Society Index Report 2018, Digital Public Services](#) (Sprawozdanie za 2018 r. dotyczące indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego – Cyfrowe usługi publiczne).

<sup>179</sup> [Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 72/277](#) oraz [Sesja Organizacyjna otwartej doradźnej grupy roboczej](#)



### **Lasy: rozporządzenie UE w sprawie drewna (EUTR)<sup>180</sup> / rozporządzenie w sprawie egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa (FLEGT)<sup>181</sup>**

Zgodnie z rozporządzeniem UE w sprawie drewna (EUTR), które zakazuje wprowadzania na rynek UE drewna pozyskanego w sposób nielegalny, właściwe organy państw UE muszą przeprowadzać regularne kontrole podmiotów i przedsiębiorców oraz nakładać kary w przypadku naruszenia przepisów.

W okresie od marca 2015 r. do czerwca 2018 r. Polska przeprowadziła 56 zaplanowanych kontroli podmiotów zajmujących się drewnem krajowym i 200 zaplanowanych kontroli importerów drewna. Dotychczas władze polskie nałożyły dwie grzywny administracyjne na importerów, co do których stwierdzono, że naruszyli zobowiązania na mocy EUTR.

Jeśli chodzi o współpracę (art. 12 EUTR), Polska zgłosiła współpracę z innymi instytucjami rządowymi w Polsce oraz z innymi właściwymi organami UE, w szczególności za pośrednictwem posiedzeń grupy ekspertów w dziedzinie FLEGT/EUTR oraz grupy ad hoc ekspertów ds. egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa (FLEGT).

### **Zasoby genetyczne: Protokół z Nagoi dotyczący dostępu do zasobów genetycznych oraz uczciwego i sprawiedliwego podziału korzyści wynikających z wykorzystania tych zasobów<sup>182</sup>**

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie dostępu i podziału korzyści, które wprowadza do prawa UE wymagane na mocy protokołu z Nagoi środki zapewniające zgodność, Polska wyznaczyła właściwe organy i wprowadziła kary za naruszenia przepisów rozporządzenia. Wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska przeprowadzają kontrole, aby sprawdzić, czy użytkownicy wypełniają swoje zobowiązania na mocy art. 4 rozporządzenia w sprawie dostępu i podziału korzyści. Ponadto w 2018 r. opracowano plan oparty na analizie ryzyka. Nie przedłożono dotąd oświadczenia o dołożeniu należytej staranności ani nie nałożono żadnych kar. Pod koniec 2017 r. Polska przedstawiła Komisji pierwsze sprawozdanie z wdrażania rozporządzenia UE w sprawie dostępu i podziału korzyści.

### **Międzynarodowy handel dziką fauną i florą: Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (CITES)<sup>183</sup>**

Zgodnie z rozporządzeniem podstawowym<sup>184</sup> wprowadzającym do prawa UE główne zobowiązania wynikające z Konwencji o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (CITES) Polska ustanowiła odpowiednie organy krajowe i regularnie przetwarza wnioski o przywóz, wywóz, powrotny wywóz oraz dokumenty dotyczące wewnątrzunijnego handlu.

Sprawozdania dotyczące konfiskat nielegalnych przesyłek, w szczególności sprawozdania zgłaszane na platformie TRAFFIC co sześć miesięcy oraz sprawozdania wymieniane za pośrednictwem platformy EU-TWIX, świadczą o działalności organów celnych.

Polska dąży do dostosowania przepisów krajowych do standardów unijnych przepisów dotyczących dzikiej fauny i flory oraz do zwiększania możliwości organów krajowych w zakresie zwalczania przestępstw przeciwko dzikiej faunie i florze.

### **Działanie priorytetowe na 2019 r.**

- Należy zwiększyć wysiłki na rzecz przystąpienia do stosownych wielostronnych umów środowiskowych przez podpisanie i ratyfikowanie pozostałych umów.

### **Zrównoważony rozwój i osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju ONZ**

Zrównoważony rozwój łączy w spójne ramy politykę środowiskową, społeczną i gospodarczą, dzięki czemu pomaga we wdrażaniu przepisów i polityki w zakresie ochrony środowiska.

Oficjalne polskie statystyki od wielu lat stanowią źródło wiedzy i pomagają w promowaniu zagadnień związanych ze zrównoważonym rozwojem. W tym celu podjęto szereg działań zgodnych z inicjatywami międzynarodowymi. Ustanowiono na przykład zestaw wskaźników osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju służących do monitorowania priorytetów krajowych. Ponadto na specjalnej platformie internetowej są udostępniane informacje statystyczne<sup>185</sup>.

Dodatkowo uznano, że do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju wymagany jest złożony program.

<sup>180</sup> [Rozporządzenie \(UE\) nr 995/2010](#)

<sup>181</sup> [Rozporządzenie \(WE\) nr 2173/2005](#)

<sup>182</sup> [Rozporządzenie \(UE\) nr 511/2014](#)

<sup>183</sup> [Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem \(CITES\)](#)

<sup>184</sup> [Rozporządzenie Rady \(WE\) nr 338/97](#)

<sup>185</sup> [Polska platforma poświęcona celom zrównoważonego rozwoju](#)



## Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. – Polska

Ustanowiono w tym celu specjalną grupę zadaniową ds. spójności między Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) oraz Agendą na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 i zawartymi w niej celami zrównoważonego rozwoju<sup>186</sup>. Grupa ta ułatwia współpracę między organami administracyjnymi a partnerami społeczno-gospodarczymi w celu stworzenia mechanizmu koordynacji i wdrażania celów zrównoważonego rozwoju w Polsce. W 2018 r. Polska przedłożyła ONZ swój pierwszy dobrowolny przegląd krajowy realizacji celów zrównoważonego rozwoju<sup>187</sup>.

---

<sup>186</sup> Realizacja celów zrównoważonego rozwoju w Polsce. [Raport 2018](#)

<sup>187</sup> [National Voluntary review on the implementation of the SDGs to the UN](#) (Dobrowolny przegląd krajowy realizacji celów zrównoważonego rozwoju).