



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 13 września 2022 r.
(OR. pl)

12276/22
ADD 19

ENV 860
CLIMA 438
AGRI 421
PECHE 308
ECOFIN 855
COMPET 692

PISMO PRZEWODNIE

Od: Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)

Data otrzymania: 8 września 2022 r.

Do: Sekretariat Generalny Rady

Nr dok. Kom.: SWD(2022) 269 final

Dotyczy: DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska 2022 Sprawozdanie krajowe – POLSKA
Towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska 2022: *Odwrócenie tendencji dzięki przestrzeganiu prawa ochrony środowiska*

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2022) 269 final.

Zał.: SWD(2022) 269 final

Bruksela, dnia 8.9.2022 r.
SWD(2022) 269 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska 2022 Sprawozdanie krajowe – POLSKA

Towarzyszący dokumentowi:

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

**Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska 2022: *Odwrócenie tendencji dzięki
przestrzeganiu prawa ochrony środowiska***

{COM(2022) 438 final} - {SWD(2022) 252 final} - {SWD(2022) 253 final} -
{SWD(2022) 254 final} - {SWD(2022) 255 final} - {SWD(2022) 256 final} -
{SWD(2022) 257 final} - {SWD(2022) 258 final} - {SWD(2022) 259 final} -
{SWD(2022) 260 final} - {SWD(2022) 261 final} - {SWD(2022) 262 final} -
{SWD(2022) 263 final} - {SWD(2022) 264 final} - {SWD(2022) 265 final} -
{SWD(2022) 266 final} - {SWD(2022) 267 final} - {SWD(2022) 268 final} -
{SWD(2022) 270 final} - {SWD(2022) 271 final} - {SWD(2022) 272 final} -
{SWD(2022) 273 final} - {SWD(2022) 274 final} - {SWD(2022) 275 final} -
{SWD(2022) 276 final} - {SWD(2022) 277 final} - {SWD(2022) 278 final}

Niniejsze sprawozdanie zostało sporządzone przez personel Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska Komisji Europejskiej. Zachęcamy do przedstawienia swoich uwag. Należy je zgłaszać na adres: ENV-EIR@ec.europa.eu

Więcej informacji o Unii Europejskiej jest dostępnych pod adresem: (<http://europa.eu>).

Fotografie:

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

© Unia Europejska, 2022 r.

Powielanie jest dozwolone pod warunkiem wskazania źródła.

Spis treści

STRESZCZENIE	3
CZĘŚĆ I: OBSZARY TEMATYCZNE	5
1. GOSPODARKA O OBIEGU ZAMKNIĘTYM I GOSPODAROWANIE ODPADAMI	5
<i>Środki na rzecz osiągnięcia gospodarki o obiegu zamkniętym</i>	5
<i>Gospodarowanie odpadami</i>	8
2. RÓŻNORODNOŚĆ BIOLOGICZNA I KAPITAŁ NATURALNY.....	11
<i>Ochrona przyrody i odbudowa zasobów przyrodniczych</i>	11
<i>Ekosystemy morskie</i>	18
<i>Ocena ekosystemów i rachunkowość ekosystemowa</i>	20
3. W KIERUNKU ZEROWEGO POZIOMU EMISJI ZANIECZYSZCZEŃ	22
<i>Czyste powietrze</i>	22
<i>Emisje przemysłowe</i>	24
<i>Zapobieganie poważnym awariom przemysłowym – SEVESO</i>	27
<i>Hałas</i>	28
<i>Jakość wody i gospodarka wodna</i>	29
<i>Chemikalia</i>	33
4. DZIAŁANIA W DZIEDZINIE KLIMATU	35
<i>Główne krajowe polityki i strategie klimatyczne</i>	35
<i>Cel dotyczący wspólnego wysiłku redukcyjnego</i>	35
<i>Główne kierunki rozwoju sektorowego</i>	36
<i>Wykorzystanie przychodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS na aukcji</i>	37
CZĘŚĆ II: RAMY UŁATWIAJĄCE: NARZĘDZIA WDRAŻANIA	38
5. FINANSOWANIE.....	38
<i>Potrzeby w zakresie inwestycji środowiskowych w UE</i>	38
<i>Unijne finansowanie środowiskowe w latach 2014–2020</i>	40
<i>Unijne finansowanie ochrony środowiskowej w latach 2021–2027</i>	42
<i>Krajowe wydatki na ochronę środowiska</i>	44
<i>Narzędzia ekologicznego budżetu</i>	46
<i>Finansowanie ogólne w porównaniu z potrzebami</i>	47
6. ZARZĄDZANIE ŚRODOWISKIEM	49
<i>Informacje, udział społeczeństwa i dostęp do wymiaru sprawiedliwości</i>	49
<i>Zapewnienie przestrzegania prawa</i>	51
<i>Skuteczność organów administracji ds. ochrony środowiska</i>	53
<i>Reformy z wykorzystaniem Instrumentu Wsparcia Technicznego Komisji</i>	54
<i>Projekty w ramach partnerskiego instrumentu TAIEX-EIR</i>	54

Streszczenie

W poprzednich przeglądach wdrażania polityki ochrony środowiska główne wyzwania zidentyfikowane w zakresie wdrażania unijnej polityki ochrony środowiska i unijnego prawa ochrony środowiska polegały na:

- zlikwidowaniu luk w procesie wyznaczania obszarów Natura 2000 oraz poprawie zarządzania obszarami Natura 2000, które pokrywają się z nadleśnictwami;
 - poprawie jakości powietrza, zwłaszcza ograniczenie pyłu drobnego (PM_{2,5} i PM₁₀), tlenków azotu i benzo[a]pirenu;
 - poprawie zarządzania środowiskiem: przejrzystości, udziału obywateli, zgodności z przepisami i egzekwowania przepisów oraz zdolności administracyjnych i koordynacji.

Jeśli chodzi o **ochronę przyrody**, poczyniono znaczne postępy w opracowywaniu planów zarządzania obszarami Natura 2000. Proces wyznaczania obszarów w ramach sieci Natura 2000 nie został jeszcze zakończony. Polska musi zintensyfikować starania, aby zakończyć proces wyznaczania obszarów, przyjąć plany zagospodarowania dla pozostałych obszarów i przydzielić wystarczające zasoby, by umożliwić gospodarowanie obszarami. Spełnienie wspomnianych wymogów ma kluczowe znaczenie dla ochrony bioróżnorodności w UE. Zarówno w Europejskim Zielonym Ładzie, jak i w unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030 podkreślono, jak ważne jest, aby Unia powstrzymała proces utraty bioróżnorodności poprzez ochronę obszarów przyrodniczych i przywrócenie zdegradowanych ekosystemów do dobrego stanu ekologicznego. Polska musi przyjąć środki z zakresu zwiększania zasobu wiedzy i poprawy edukacji na temat sieci Natura 2000 i płynących z niej korzyści w celu propagowania społecznej akceptacji. Spójność sieci Natura 2000 jest nadal zagrożona przez szybko rozwijającą się infrastrukturę, w szczególności przez niekontrolowane rozrastanie się miast, regulację i utrzymanie rzek, transport drogowy oraz leśnictwo i rolnictwo intensywne.

Odnotowano pewne postępy pod względem poprawy **jakości powietrza**, która jednak nadal budzi poważne obawy, ponieważ polskie miasta należą do najbardziej zanieczyszczonych w Europie ze względu na przekroczenia wartości dopuszczalnych dotyczących pyłu drobnego i benzo[a]pirenu. Chociaż Komisja przyznaje, że Polska poczyniła postępy, nadal jest zaniepokojona tempem zmian, w szczególności w odniesieniu do wymiany przestarzałych kotłów na paliwo stałe oraz środków dotyczących sektora transportu.

Polska poczyniła jedynie ograniczone postępy w zakresie **zarządzania środowiskiem i praworządności**. Pomimo pewnej poprawy w dostępie do wymiaru sprawiedliwości

wprowadzonych na podstawie dyrektywy OOS, dostęp zainteresowanej społeczności do sądów nadal wymaga poprawy, a społeczeństwo należy lepiej informować o przysługujących mu prawach w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Spór międzypaństwowy między Polską a Czechami o przedłużenie koncesji na wydobycie dla kopalni węgla w Turowie zakończył się porozumieniem obu państw. W sporze jednak podkreślono również odmowę zastosowania się przez Polskę do tymczasowych nakazów Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, co doprowadziło do nałożenia grzywien.

W dziedzinie **gospodarowania odpadami** odnotowano pewne postępy pod względem zachęt finansowych wprowadzonych nowymi przepisami w celu wspierania bardziej selektywnego zbierania odpadów przez gospodarstwa domowe. Odsetek składowania odpadów w Polsce, który w 2020 r. wyniósł 42 %, utrzymuje się jednak nadal powyżej średniej UE (24 %). Co więcej, Polska nadal nie zamknęła i nie zrehabilitowała niektórych składowisk odpadów komunalnych, które nie spełniają wymogów dyrektywy w sprawie składowania odpadów. Ponadto Polska musi zwiększyć inwestycje w **recykling**, aby osiągnąć cele UE w zakresie recyklingu na lata 2020–2025.

Pomimo znacznych inwestycji, w tym projektów współfinansowanych z unijnych środków finansowych, Polska nie dotrzymała ostatecznych terminów osiągnięcia zgodności z dyrektywą dotyczącą **oczyszczania ścieków komunalnych** w 2015 r. Ponad 1 000 aglomeracji nie spełnia wymogów zgodności z tą dyrektywą i wymaga dalszych działań oraz inwestycji w infrastrukturę.

Unijne finansowanie jest nadal zapewnia znaczne wsparcie w zakresie wdrażania środków ochrony środowiska, ponieważ w latach 2021–2027 Polska ma otrzymać 72 mld EUR w ramach polityki spójności (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – EFRR i Europejski Fundusz Społeczny – EFS). Finansowanie to powinno zostać wykorzystane do zlikwidowania istniejących luk w we wdrażaniu. Polskę zdecydowanie zachęca się do przeznaczenia wystarczających środków na wsparcie celów w zakresie różnorodności biologicznej, a zwłaszcza na realizację działań priorytetowych określonych w priorytetowych ramach działania.

W Polsce nakłady na inwestycje związane z ochroną środowiska w latach 2014–2020 stanowiły 1,24 % PKB (średnia UE wynosiła 0,7 %). Szacuje się, że całkowite potrzeby inwestycyjne w zakresie ochrony środowiska w nadchodzącym okresie wyniosą co najmniej 1,98 % PKB Polski rocznie (średnio). **Z tego wynika, że luka inwestycyjna w zakresie ochrony środowiska wynosi ponad 0,74 % PKB i należy ją zniwelować poprzez**

skupienie się na krajowych priorytetach w zakresie wdrażania polityki ochrony środowiska.

Część I: Obszary tematyczne

1. Gospodarka o obiegu zamkniętym i gospodarowanie odpadami

Środki na rzecz osiągnięcia gospodarki o obiegu zamkniętym

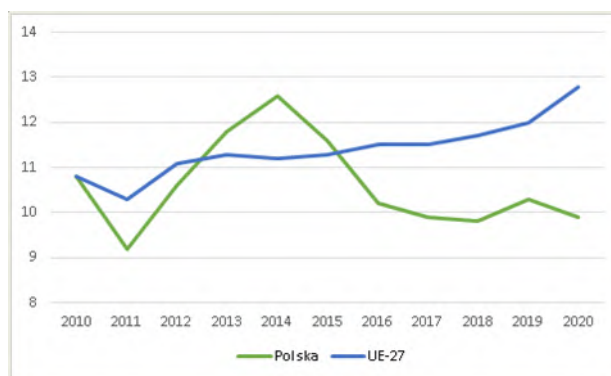
Nowy Plan działania dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym, przyjęty w marcu 2020 r., jest jednym z kluczowych elementów Europejskiego Zielonego Ładu. Przejście UE na gospodarkę o obiegu zamkniętym ograniczy presję na zasoby naturalne i przyczyni się do zrównoważonego wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Stanowi to również warunek wstępny osiągnięcia celu UE w zakresie neutralności klimatycznej do 2050 r. oraz powstrzymania utraty różnorodności biologicznej. W planie działania zapowiedziano inicjatywy dotyczące całego cyklu życia produktów, których celem jest zmniejszenie śladu konsumpcyjnego UE i podwojenie wskaźnika powtórnego wykorzystania materiałów w UE do 2030 r. Plan działania dotyczy sposobu projektowania produktów, propaguje procesy gospodarki o obiegu zamkniętym, zachęca do zrównoważonej konsumpcji oraz ma na celu zapewnienie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz możliwie jak najdłuższego czasu utrzymywania zasobów w gospodarce UE.

Wykorzystanie materiałów w obiegu zamkniętym, znane również jako wskaźnik powtórnego wykorzystania materiałów, definiuje się jako stosunek powtórnego wykorzystania materiałów do zużycia materiałów ogółem. Zużycie materiału ogółem jest mierzone poprzez zsumowanie zagregowanego krajowego zużycia materiałów i powtórnego wykorzystania materiałów. Wskaźnik powtórnego wykorzystania materiałów jest dobrym wskaźnikiem obiegu zamkniętego w gospodarce, ponieważ obejmuje wszystkie materiały, które są ponownie wprowadzane do naszej gospodarki. Istnieją duże różnice między poszczególnymi państwami pod względem wskaźnika powtórnego wykorzystania materiałów. Aby pomóc w osiągnięciu celu unijnego Planu działania dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym, jakim jest podwojenie do 2030 r. wskaźnika powtórnego wykorzystania materiałów, państwa członkowskie powinny wprowadzić ambitne środki ukierunkowane na cały cykl życia produktu. Środki te obejmują zarówno projektowanie zrównoważonych produktów, które umożliwią zwiększenie ich trwałości, możliwości naprawy, modernizacji i zdolności do recyklingu, jak i inne środki,

np.: (i) „regenerację produktów”¹; (ii) zwiększenie obiegu zamkniętego w procesach produkcyjnych; (iii) recykling; (iv) pobudzanie ekoinnowacji oraz (v) zwiększenie wykorzystania zielonych zamówień publicznych.

Powtórne wykorzystanie materiałów w Polsce wyniosło 10,2 % w 2016 r. i 9,9 % w 2020 r. W związku z tym w ostatnich latach nastąpił spadek powtórnego wykorzystania materiałów, przy czym różnica między wynikami Polski a średnią UE na poziomie 12,8 % powiększyła się. Wynika to z faktu, że krajowe wykorzystanie materiałów w Polsce wzrosło, podczas gdy ogólny wskaźnik wykorzystania materiałów spadł. Według najnowszych danych krajowych, które nie zostały jeszcze zweryfikowane przez Komisję, różnica z 2020 r. w stosunku do średniej UE prawdopodobnie się zmniejszy. Wskaźnik powtórnego wykorzystania materiałów opublikowany za 2020 r. ma charakter tymczasowy i opiera się na danych szacunkowych.

Rysunek 1: Wskaźnik powtórnego wykorzystania materiałów (%) w latach 2010–2020²



Produktywność zasobów oznacza skuteczność wykorzystywania zasobów materialnych do tworzenia dobrobytu w gospodarce. Poprawa produktywności zasobów może pomóc w zminimalizowaniu negatywnego wpływu na środowisko i ograniczeniu zależności od wahań na rynkach surowców. Jak przedstawiono na rys. 2, Polska w 2020 r. wygenerowała 0,79 EUR³ na kg zużytego materiału, co plasuje ją

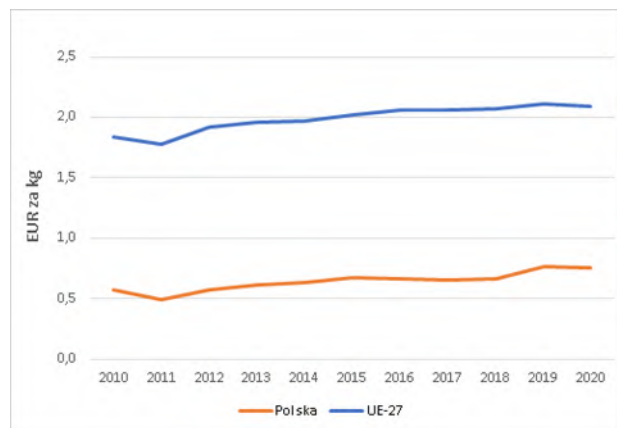
¹ Znormalizowany proces przemysłowy odbywający się w warunkach przemysłowych lub fabrycznych, w którym rdzenie są przywracane do pierwotnego stanu i wydajności, jak nowego lub jeszcze lepszego.

² Eurostat, [Ramy monitorowania gospodarki o obiegu zamkniętym](#).

³ https://sdg.gov.pl/statistics_nat/12-1-a/

znacznie poniżej średniej UE wynoszącej 2,09 EUR/kg w zakresie produktywności zasobów.

Rysunek 2: Produktywność zasobów w latach 2010–2020⁴



Strategie dotyczące gospodarki o obiegu zamkniętym

Komisja zachęca państwa członkowskie do przyjęcia i wdrożenia krajowych/regionalnych strategii dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym, obejmujących cały cykl życia produktów. Wynika to z faktu, że takie strategie są jednym z najskuteczniejszych sposobów dochodzenia do gospodarki o bardziej zamkniętym obiegu. Od czasu uruchomienia platformy zainteresowanych stron gospodarki o obiegu zamkniętym w 2017 r.⁵ władze krajowe, regionalne lub lokalne wykorzystały platformę do przedstawienia swoich strategii i planów działania.

10 września 2019 r. Rada Ministrów w Polsce przyjęła „Mapę drogową transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym”. Mapa drogowa zawiera zestaw narzędzi, wykraczających poza narzędzia o charakterze czysto legislacyjnym, których celem jest stworzenie warunków do wdrożenia nowego modelu gospodarki w Polsce. Zaproponowane działania dotyczą przede wszystkim prac analityczno-koncepcyjnych, informacyjno-promocyjnych oraz koordynacyjnych w obszarach znajdujących się we właściwości poszczególnych resortów. Mapa drogowa obejmuje harmonogram wdrażania.

Celem Mapy drogowej jest stworzenie zrównoważonej produkcji przemysłowej, biogospodarki i nowych modeli biznesowych na wartościach gospodarki o obiegu zamkniętym, a także objęcie zrównoważonej

konsumpcji. Polska nie posiada strategii sektorowych w odniesieniu do tworzyw sztucznych, tekstyliów czy budownictwa, jednak niektóre środki zawarte w Mapie drogowej mogą wywrzeć wpływ na te sektory.

Polska powołała również grupę roboczą ds. badań, rozwoju i innowacji na rzecz przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym, zwaną Grupą Roboczą ds. krajowej inteligentnej specjalizacji „Gospodarka o obiegu zamkniętym”.

Trwają również prace nad stworzeniem platformy obrotu surowcami wtórnymi. Platforma ma działać w oparciu o podstawę prawną, jaką stanowią przepisy dotyczące utraty statusu odpadu. W pracach nad tym wspólnym przedsięwzięciem uczestniczą: (i) Grupa Robocza ds. krajowych inteligentnej specjalizacji „Gospodarka o obiegu zamkniętym”, (ii) Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie oraz (iii) Krajowy Ośrodek Zmian klimatu.

Ekoinnowacje

Pomyślne przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym wymaga społecznych i technologicznych innowacji. Wynika to z faktu, że pełny potencjał gospodarki o obiegu zamkniętym można osiągnąć tylko wtedy, gdy będzie ona wdrażana we wszystkich łańcuchach wartości. Ekoinnowacje stanowią ważny czynnik sprzyjający gospodarce o obiegu zamkniętym. Nowe podejście do projektowania produktów i nowe modele biznesowe mogą przyczynić się do opracowania innowacji w zakresie obiegu zamkniętego, tworząc nowe możliwości rynkowe.

W 2021 r. Polska zajęła 26. miejsce w rankingu ekoinnowacji z 2021 r.⁶, osiągając łączny wynik 63 punktów, co wskazuje na potrzebę zintensyfikowania działalności związanej z ekoinnowacjami. Wyniki Polski plasują się znacznie poniżej średniej UE w odniesieniu do wszystkich pięciu składników wskaźnika ekoinnowacji w 2021 r.: (i) wkładu w ekoinnowację; (ii) działalności w obszarze ekoinnowacji; (iii) rezultatów ekoinnowacji; (iv) rezultatów zasobooszczędności oraz (v) rezultatów społeczno-gospodarczych.

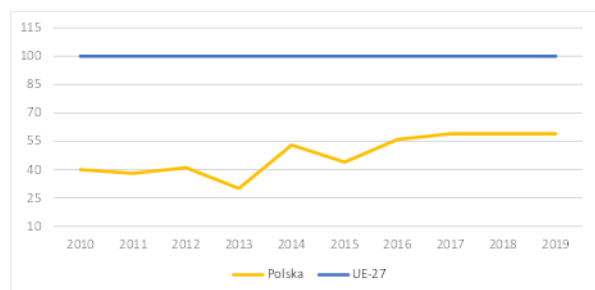
W ramach kolejnej perspektywy finansowej UE na lata 2021–2027 ekoprojekt będzie jednak stanowił jeden z elementów, w przypadku których będzie dostępne dofinansowanie. W ramach polityki spójności zaplanowano wsparcie dla badań i rozwoju oraz innowacji na potrzeby transformacji sektora gospodarczego w kierunku modelu gospodarki o obiegu

⁴ Komisja Europejska, Eurostat, [Produktywność zasobów](#).

⁵ [Platforma zainteresowanych stron gospodarki o obiegu zamkniętym](#).

⁶ Komisja Europejska – Dyrekcja Generalna ds. Środowiska (DG ds. Środowiska), Obserwatorium ekoinnowacji, [wskaźnik ekoinnowacji](#).

zamkniętym. Przewidziane środki obejmują finansowanie innowacji opartych na ekoprojekcie i ekoinnowacji, a także wsparcie instytucjonalne dla przedsiębiorstw w przechodzeniu na model gospodarki o obiegu zamkniętym (w ramach Green Innovation Hub).



Rysunek 3: Wyniki w zakresie ekoinnowacji w latach 2010–2019⁷

Zielone zamówienia publiczne

Zamówienia publiczne mają duży udział w konsumpcji europejskiej, przy czym siła nabywcza organów publicznych stanowi 14 % PKB UE. Zamówienia publiczne mogą przyczynić się do zwiększenia popytu na zrównoważone produkty, które spełniają normy dotyczące możliwości naprawy i zdolności do recyklingu. Obecnie sprawozdawczość w zakresie monitorowania wdrażania zielonych zamówień publicznych jest dobrowolna.

Polska przyjęła swój pierwszy krajowy plan działania w zakresie zielonych zamówień publicznych na lata 2007–2009, a następnie krajowy plan działania w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2010–2012, 2013–2016 i 2017–2020. Obecnie zrównoważone zamówienia publiczne (obejmujące również zielone zamówienia publiczne) wymienia się jako jeden z głównych priorytetów w ramach Polityki zakupowej państwa na lata 2022–2025, dokumentu strategicznego przyjętego przez Radę Ministrów w styczniu 2022 r. Państwowa polityka zakupowa skierowana jest do jednostek administracji rządowej, aby podczas realizacji zamówień publicznych uwzględniały w szczególności aspekty ekologiczne i społeczne. Nie opracowano żadnych kryteriów na poziomie krajowym. Urząd Zamówień Publicznych promuje jednak ogólne stosowanie unijnych kryteriów zielonych zamówień publicznych na zasadzie

⁷ Komisja Europejska – Dyrekcja Generalna ds. Środowiska (DG ds. Środowiska), Obserwatorium ekoinnowacji, [wskaźnik ekoinnowacji](#).

dobrowolności. Monitorowanie opiera się na analizie informacji dostarczanych przez instytucje zamawiające w ich rocznych sprawozdaniach dotyczących udzielonych zamówień. Na tej podstawie co roku sporządza się sprawozdanie na temat funkcjonowania systemu dotyczącego zamówień publicznych.

W styczniu 2022 r. Urząd Zamówień Publicznych opublikował na swojej stronie internetowej „Przewodnik UZP po obowiązujących przepisach w obszarze zielonych zamówień publicznych”⁸. Najnowsze rezultaty obejmują również „Wskazówki dotyczące zastosowania w ramach zamówień publicznych rozwiązań przeciwdziałających oddziaływaniu na środowisko w odniesieniu do poszczególnych elementów inwestycji budowlanej”⁹.

Oznakowanie ekologiczne UE oraz system ekozarządzania i audytu (EMAS)

Liczba produktów posiadających oznakowanie ekologiczne UE oraz organizacji posiadających licencję EMAS¹⁰ w danym państwie dostarcza pewnych wskazówek na temat stopnia, w jakim sektor prywatny i krajowe zainteresowane strony w danym państwie są aktywnie zaangażowane w przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Dane te wskazują również, w jakim stopniu organy publiczne są zaangażowane we wspieranie instrumentów zaprojektowanych w celu promowania gospodarki o obiegu zamkniętym.

Od września 2021 r. w Polsce 3 175 z 83 590 produktów oraz 58 z 2 057 licencji zostało zarejestrowanych w programie oznakowania ekologicznego UE, co świadczy o dobrym przyjęciu tych produktów i licencji¹¹. Ponadto w systemie EMAS Komisji Europejskiej jest obecnie zarejestrowanych 67 polskich organizacji i 515 obiektów¹². Od ostatniego sprawozdania w 2019 r. odnotowano 615 nowych rejestracji produktów z oznakowaniem ekologicznym UE, a także 12 nowych organizacji zarejestrowanych z oznakowaniem ekologicznym UE w Polsce. Liczba organizacji zarejestrowanych w systemie ekozarządzania i audytu zmniejszyła się jednak o 2.

Polska przyjęła plan działania dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym, a więc działanie priorytetowe

⁸ [Przewodnik UZP po obowiązujących przepisach w obszarze zielonych zamówień publicznych](#)

⁹ [Wskazówki dot. rozwiązań przeciwdziałających oddziaływaniu na środowisko](#)

¹⁰ EMAS to system ekozarządzania i audytu Komisji Europejskiej, który jest programem mającym na celu zachęcenie organizacji do postępowania w sposób bardziej zrównoważony środowiskowo.

¹¹ Komisja Europejska, [Oznakowanie ekologiczne – fakty i liczby](#).

¹² Według stanu na maj 2018 r. Komisja Europejska, [System ekozarządzania i audytu](#).

na 2019 r. zostało zrealizowane. W związku z tym, że wskaźnik powtórnego wykorzystania materiałów jest znacznie poniżej średniej UE, zaproponowano następujące działania priorytetowe.

Działanie priorytetowe na 2022 r.

- Podjęcie działań mających na celu zwiększenie wskaźnika powtórnego wykorzystania materiałów.

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;
 (iii) ograniczenia odzysku energii do materiałów nienadających się do recyklingu i ograniczenia składowania odpadów nadających się do recyklingu lub odzysku.

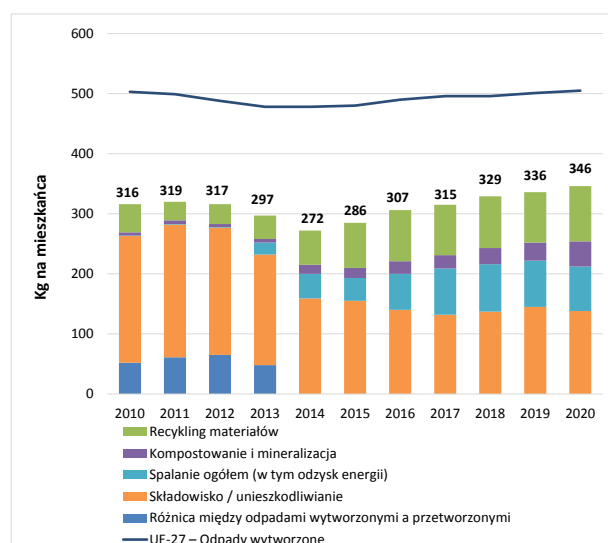
W niniejszej sekcji skupiono się na gospodarowaniu odpadami komunalnymi¹³, w odniesieniu do którego w prawie Unii wyznaczono obowiązkowe cele w zakresie recyklingu.

Zapobieganie przekształcaniu się produktów i materiałów w odpady przez jak najdłuższy czas jest najskuteczniejszym sposobem poprawy zasobooszczędności i zmniejszenia wpływu odpadów na środowisko. Zapobieganie powstawaniu odpadów i przygotowanie do ponownego użycia to najbardziej preferowane warianty, które znajdują się na szczycie hierarchii postępowania z odpadami. Ilość wytwarzanych odpadów komunalnych jest dobrym wskaźnikiem skuteczności działań zapobiegających powstawaniu odpadów.

¹³ Odpady komunalne obejmują: a) odpady zmieszane i odpady selektywnie zebrane z gospodarstw domowych, w tym papier i tekturę, szkło, metale, tworzywa sztuczne, bioodpady, drewno, tekstylia, opakowania, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory oraz odpady wielkogabarytowe, w tym materace i meble; b) odpady zmieszane i odpady selektywnie zebrane z innych źródeł, jeżeli odpady te są podobne pod względem charakteru składu do odpadów z gospodarstw domowych. (Dyrektywa 2008/98/WE, art. 3 pkt 2b).

Po tendencji spadkowej w ostatnich latach wytwarzanie odpadów komunalnych w Polsce zaczęło wzrastać, osiągając w 2020 r. poziom 336 kg na mieszkańca. Wartość ta wciąż utrzymuje się jednak znacznie poniżej średniej UE wynoszącej 501 kg na mieszkańca (zob. rys. 4). Chociaż do potwierdzenia wszelkich wniosków na temat oddzielenia płatności od produkcji potrzebny jest dłuższy okres, Polska może być na dobrej drodze do oddzielenia całkowitej ilości wytwarzanych odpadów od wzrostu gospodarczego, pod warunkiem, że utrzyma się oddzielenie obserwowane od 2016 r.¹⁴

Rysunek 4: Odpady komunalne w Polsce w podziale na przetwarzanie w latach 2010–2020¹⁵



Na rys. 4 przedstawiono również odpady komunalne w podziale na metody przetwarzania, w przeliczeniu na kilogramy na mieszkańca. Po spadku w pierwszej połowie ubiegłej dekady, w ciągu ostatnich trzech lat wskaźnik składowanych odpadów w Polsce ponownie wzrósł i w 2020 r. osiągnął poziom 43 % (czyli znacznie powyżej średniej UE wynoszącej 24 %). Oznacza to, że składowanie, a następnie spalanie (23 %) nadal stanowią dominujące metody przetwarzania odpadów.

Chociaż w pierwszej połowie ubiegłej dekady Polska czyniła powolne, ale stałe postępy w zwiększaniu współczynnika recyklingu i ograniczaniu odpadów komunalnych na składowiskach, na przestrzeni ostatnich trzech lat sytuacja uległa stagnacji. Z danych przekazanych przez Polskę wynika, że 39 % odpadów komunalnych jest poddawane recyklingowi, co stanowi wartość poniżej średniej UE wynoszącej prawie 48 %

¹⁴ [Poland Waste Prevention Country Profile 2021 \(Profil krajowy Polski w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów w 2021 r.\) – Europejska Agencja Środowiska \(europa.eu\)](#)

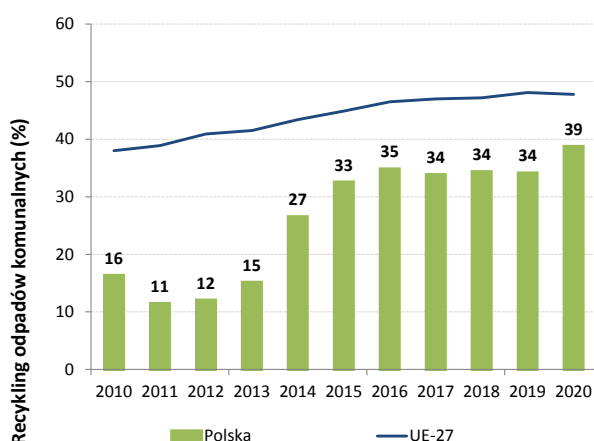
¹⁵ Eurostat, [Odpady komunalne w podziale na działania związane z odpadami](#), kwiecień 2022 r.

(zob. rys. 5) i potwierdza, że od 2016 r. nie nastąpiła znacząca poprawa.

Komisja wezwała Polskę do przestrzegania przepisów UE dotyczących składowisk odpadów poprzez zapewnienie ostatecznego zamknięcia i rekultywacji pięciu niespełniających wymogów składowisk odpadów komunalnych¹⁶.

Na rys. 5 przedstawiono, że Polska musi zwiększyć inwestycje w recykling, aby osiągnąć cele UE w zakresie recyklingu na lata 2020–2025.

Rysunek 5: Współczynnik recyklingu odpadów komunalnych w latach 2010–2020¹⁷



W sprawozdaniu Komisji dotyczącym systemu wczesnego ostrzegania¹⁸ wymieniono Polskę jako jedno z państw, które może nie osiągnąć celu UE, jakim jest recykling odpadów komunalnych na poziomie 50 % do 2020 r. W sprawozdaniu wymieniono kluczowe działania priorytetowe, które Polska powinna podjąć, aby zlikwidować lukę we wdrażaniu przepisów. Komisja kończy obecnie prace nad dwiema analizami postępu prac – jedną na temat zaleceń zawartych w sprawozdaniach dotyczących systemu wczesnego ostrzegania z 2018 r., a drugą dotyczącą realizacji celów w zakresie recyklingu odpadów na 2025 r. Sprawozdanie zostanie opublikowane pod koniec 2022 r. i będzie zawierało ocenę dotychczasowych postępów.

Wdrożenie pakietu legislacyjnego dotyczącego odpadów z 2018 r.

Do 5 lipca 2020 r. państwa członkowskie UE były zobowiązane do dostosowania swoich przepisów krajowych do zmian zawartych w zmienionej dyrektywie ramowej w sprawie odpadów, dyrektywie w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych oraz dyrektywie w sprawie składowania odpadów¹⁹. Polska zgłosiła Komisji transpozycję pakietu legislacyjnego dotyczącego odpadów z 2018 r.²⁰ Obecnie przeprowadzana jest ocena zgodności.

Plany gospodarki odpadami i programy zapobiegania powstawaniu odpadów mają zasadnicze znaczenie dla skutecznego wdrażania przepisów UE dotyczących odpadów. We wspomnianych planach i programach określa się kluczowe przepisy i inwestycje mające zapewnić zgodność z obowiązującymi i nowymi wymogami prawnymi (np. dotyczącymi zapobiegania powstawaniu odpadów; selektywnego zbierania w odniesieniu do szeregu określonych strumieni odpadów; recyklingu oraz celów w zakresie składowania). Państwa członkowskie miały przedłożyć zmienione plany gospodarki odpadami i programy zapobiegania powstawaniu odpadów do 5 lipca 2020 r.

W 2016 r. Polska zatwierdziła *Krajowy plan gospodarki odpadami 2022* (KPGO 2022)²¹, który został zmieniony w 2021 r.²² Głównym celem KPGO 2022 jest określenie planu działania niezbędnego do osiągnięcia celu UE w zakresie recyklingu i ponownego użycia odpadów komunalnych. Trwają prace nad zmienionym planem z bardziej dalekosiężną perspektywą (ukończenie oczekiwane jest w 2022 r.).

W 2019 r. nastąpiły istotne zmiany legislacyjne mające na celu zwiększenie recyklingu odpadów oraz wzmocnienie egzekwowania przepisów dotyczących gospodarowania odpadami. Przede wszystkim rynek odpadów resztkowych został otwarty na konkurencję dzięki zniesieniu obowiązku przetwarzania odpadów komunalnych w instalacjach zakwalifikowanych jako instalacje regionalne. Ponadto, począwszy od 2021 r., odpady zmieszane z gmin, które nie wprowadziły systemów selektywnego zbierania odpadów, nie będą już przyjmowane do spalania. W znowelizowanej

¹⁶ [Postępowania o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego: główne decyzje podjęte w kwietniu \(europa.eu\)](#)

¹⁷ Eurostat, [Współczynnik recyklingu odpadów komunalnych](#), kwiecień 2022.

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

¹⁹ [Dyrektywą \(UE\) 2018/851](#), [dyrektywą \(UE\) 2018/852](#), [dyrektywą \(UE\) 2018/850](#) oraz [dyrektywą \(UE\) 2018/849](#) zmieniono poprzednie przepisy dotyczące odpadów oraz wyznaczono ambitniejsze cele dotyczące recyklingu w odniesieniu do okresu do 2035 r.

²⁰ [Dyrektywą \(UE\) 2018/851](#), [dyrektywą \(UE\) 2018/852](#), [dyrektywą \(UE\) 2018/850](#) oraz [dyrektywą \(UE\) 2018/849](#) zmieniono poprzednie przepisy dotyczące odpadów oraz wyznaczono ambitniejsze cele dotyczące recyklingu w odniesieniu do okresu do 2035 r.

²¹ [Krajowy plan gospodarki odpadami 2022](#)

²² [Uchwała nr 57 Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r.](#)

ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²³ wprowadzono również istotną zachętę dla gospodarstw domowych do selektywnej zbiórki materiałów nadających się do recyklingu, ponieważ ceny utylizacji odpadów zmieszanych mogą być od dwóch do czterech razy wyższe niż w przypadku odpadów segregowanych. Ponadto inspektoraty ochrony środowiska mogą przeprowadzać inspekcje *ad hoc* bez uprzedzenia i nakładać kary finansowe za utrudnianie kontroli i interwencji.

Polska nie podpisała ani nie ratyfikowała Międzynarodowej konwencji o bezpiecznym i ekologicznie racjonalnym recyklingu statków.

W ramach przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. Polska otrzymała pięć działań priorytetowych w dziedzinie odpadów. Nie poczyniono postępów w kwestii budowy nadmiernej infrastruktury na potrzeby spalania odpadów oraz skutecznego egzekwowania przepisów dotyczących odpadów, na przykład poprzez ustanowienie systemu kontroli pojazdów wycofanych z eksploatacji. Polska poczyniła jednak znaczne postępy pod względem zachęt finansowych służących wspieraniu bardziej selektywnego zbierania odpadów przez gospodarstwa domowe. Odnotowano ograniczony postęp w zakresie poprawy funkcjonowania systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta; obecnie trwają dyskusje nad przepisami w tym względzie.

Biorąc pod uwagę ogólny ograniczony postęp oraz w świetle przyszłego sprawozdania dotyczącego systemu wczesnego ostrzegania na 2022 r., w którym przedstawiona zostanie szczegółowa analiza postępów w realizacji celów na 2020 r., poniżej zaproponowano działania priorytetowe podobne do tych określonych w przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r.

Działania priorytetowe na 2022 r.

- Należy rozważyć wprowadzenie opłat za spalanie, aby skuteczniej przesuwać 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 dla spalania odpadów, a także zamykać i rekultywować niespełniające wymogów składowiska.
- 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 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 producenta²⁴.
- 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.
- Należy zapewnić wdrożenie krajowego gospodarowania odpadami zgodnie ze zmienioną dyrektywą ramową w sprawie odpadów.

²³ [Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach](#)

²⁴ [Dyrektywa \(UE\) 2018/85](#)

2. Różnorodność biologiczna i kapitał naturalny

Przyjęta w maju 2020 r. unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 ma na celu wprowadzenie europejskiej różnorodności biologicznej na ścieżkę regeneracji oraz wyznaczenie nowych celów i mechanizmów zarządzania w celu osiągnięcia zdrowych i odpornych ekosystemów.

W szczególności w strategii określono ambitne cele:

(i) objęcie co najmniej 30 % unijnych obszarów lądowych i 30 % unijnych obszarów morskich ochroną i wprowadzenie korytarzy ekologicznych w ramach realnej transeuropejskiej sieci Natura;

(ii) ścisła ochrona co najmniej 1/3 unijnych obszarów chronionych, w tym wszystkich pozostałych w UE lasów pierwotnych i starodrzewów;

(iii) skuteczne zarządzanie wszystkimi obszarami chronionymi, określenie jasnych celów i środków ochrony oraz ich odpowiednie monitorowanie.

W strategii określono również unijny plan odbudowy zasobów przyrodniczych – szereg konkretnych zobowiązań i działań mających na celu odbudowę zdegradowanych ekosystemów w całej UE do 2030 r. oraz zarządzanie nimi w sposób zrównoważony, z uwzględnieniem najważniejszych czynników powodujących utratę różnorodności biologicznej.

Unijne dyrektywy siedliskowa i ptasia są kluczowymi narzędziami legislacyjnymi umożliwiającymi realizację celów określonych w unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030 i stanowią podstawę prawodawstwa europejskiego ukierunkowanego na zachowanie dzikiej fauny i flory UE²⁵.

Polska sporządziła swoją pierwszą strategię na rzecz bioróżnorodności w 2003 r. W 2015 r. opracowano zaktualizowaną strategię „Program ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej”, która ma w większym stopniu przyczynić się do osiągnięcia celów UE w zakresie różnorodności biologicznej (w tym osiągnięcia właściwego stanu ochrony dla co najmniej 10 % siedlisk i 10 % gatunków). W 2006 r. opracowano krajową strategię ochrony terenów podmokłych, zgodnie z wymogami konwencji ramsarskiej.

²⁵ Powinny one zostać wzmocnione poprzez wprowadzenie aktu prawnego dotyczącego odbudowy zasobów przyrodniczych, zgodnie z nową unijną strategią na rzecz bioróżnorodności 2030.

Ochrona przyrody i odbudowa zasobów przyrodniczych

Sieć Natura 2000²⁶, która jest największą na świecie skoordynowaną siecią obszarów chronionych, stanowi kluczowy instrument przyczyniający się do realizacji celów określonych w dyrektywach ptasiej i siedliskowej. Osiągnięcie tych celów zapewni długoterminową ochronę, zachowanie i przetrwanie najbardziej wartościowych i zagrożonych gatunków i siedlisk przyrodniczych Europy oraz tworzonych przez nie ekosystemów. Poniżej przedstawiono kluczowe cele pośrednie realizacji celów dyrektyw ptasiej i siedliskowej: (i) utworzenie spójnej sieci Natura 2000; (ii) wyznaczenie terenów mających znaczenie dla Wspólnoty jako specjalnych obszarów ochrony²⁷; (iii) ustanowienie właściwych dla konkretnego terenu celów i środków w zakresie ochrony dla wszystkich obszarów Natura 2000.

Tworzenie spójnej sieci obszarów Natura 2000

W Polsce występuje 81 typów siedlisk²⁸ i 176 gatunków²⁹ objętych dyrektywą siedliskową. W Polsce występują również populacje 105 taksonów dzikiego ptactwa, które wymieniono w załączniku I do dyrektywy ptasiej³⁰.

Jak przedstawiono na rys. 7, do 2021 r. 19,6 % terytorium Polski zostanie objęte siecią Natura 2000 (średnia UE 18,5 %), przy czym obszary specjalnej

²⁶ Sieć Natura 2000 obejmuje tereny mające znaczenie dla Wspólnoty wyznaczone zgodnie z dyrektywą siedliskową, a także obszary specjalnej ochrony (OSO) sklasyfikowane zgodnie z dyrektywą ptasią; powierzchni terenów mających znaczenie dla Wspólnoty i OSO nie można sumować, ponieważ niektóre z nich się pokrywają. Państwa członkowskie wyznaczają następnie specjalne obszary ochrony (SOO) będące terenami mającymi znaczenie dla Wspólnoty.

²⁷ Tereny mające znaczenie dla Wspólnoty wyznacza się zgodnie z dyrektywą siedliskową, natomiast obszary specjalnej ochrony wyznacza się zgodnie z dyrektywą ptasią; powierzchni terenów mających znaczenie dla Wspólnoty i OSO nie można sumować, ponieważ niektóre z nich się pokrywają. Państwa członkowskie wyznaczają specjalne obszary ochrony (SOO) będące terenami mającymi znaczenie dla Wspólnoty.

²⁸ EOG, tabela wskaźników w art. 17, załącznik I ogółem, 2019 r.

²⁹ EOG, tabela wskaźników w art. 17, załącznik II + załącznik IV z wyłączeniem tych zawartych w załączniku II + załącznik V z wyłączeniem tych zawartych w załączniku II, 2019 r. W obliczeniach uwzględnia się jedynie gatunki i siedliska, w przypadku których wnioskowano o ocenę stanu ochrony.

³⁰ Europejska Agencja Środowiska, tabela wskaźników odnoszących się do art. 12, załącznik I, 2020 r. W obliczeniach uwzględnia się jedynie taksony ptactwa, w przypadku których wnioskowano o informację.

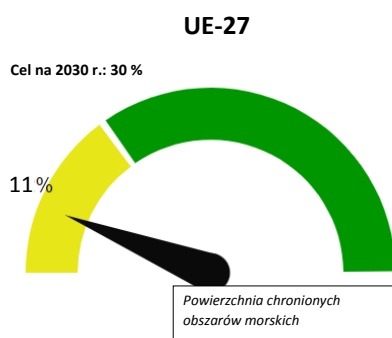
ochrony (OSO) sklasyfikowane zgodnie z dyrektywą ptasią będą stanowiły 15,5 % (średnia UE 12,8 %), a tereny mające znaczenie dla Wspólnoty zgodnie z dyrektywą siedliskową będą stanowiły 11 % (średnia UE 14,2 %) terytorium Polski.

Z oceny części sieci Natura 2000 dotyczącej terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty wynika, że nadal istnieją pewne niedociągnięcia w wyznaczaniu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, w związku z czym Polska musi jeszcze uzupełnić swoją sieć Natura 2000. Komisja podjęła czynności prawne w celu usunięcia tych luk i ściśle monitoruje postępy w tej sprawie.

Biorąc pod uwagę sieć Natura 2000 i inne obszary chronione wyznaczone na poziomie krajowym, Polska zapewnia ochroną prawną 39,6 % swoich obszarów lądowych (średnia dla UE-27 wynosi 26,4 %) i 21,8 % obszarów morskich (średnia dla UE-27 wynosi 10,7 %)³¹. Polska zapewnia ścisłą ochronę około 1,5 % swojego terytorium (łącna powierzchnia parków narodowych i rezerwatów przyrody).

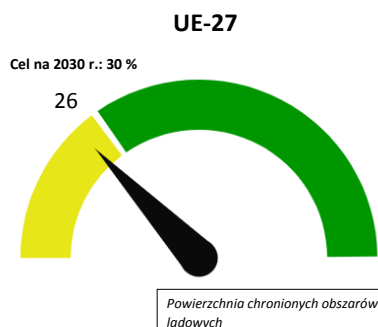
Na rys. 6 przedstawiono cele na szczeblu UE określone w unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030 oraz poziomy dla 2021 r. dotyczące powierzchni chronionych obszarów lądowych i obszarów morskich.

Rysunek 6: Powierzchnia chronionych obszarów lądowych i obszarów morskich w 2021 r.³²

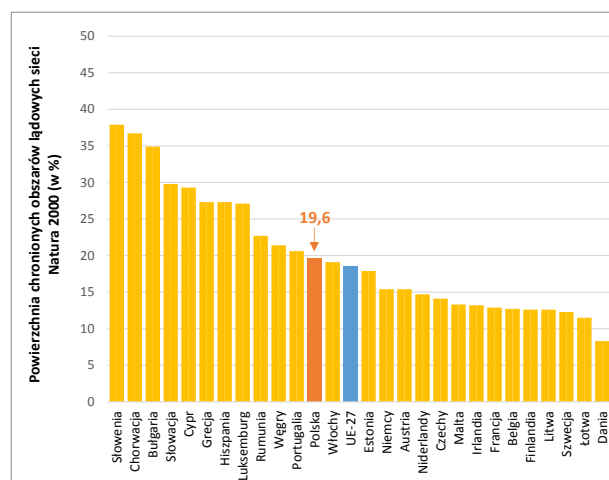


³¹ EOG, [Obszary chronione](#), odsetek chronionych obszarów lądowych (2021 r.) i odsetek chronionych obszarów morskich (2019 r.), marzec 2022 r.

³² [EU Biodiversity Strategy Dashboard \(Tabela wskaźników dotyczących unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030\)](#), wskaźniki A1.1.1 i A1.2.1, luty 2022 r.



Rysunek 7: Zasięg chronionych obszarów lądowych i obszarów morskich sieci Natura 2000 w 2021 r.³³



Wyznaczenie specjalnych obszarów ochrony i ustanowienie celów i środków w zakresie ochrony

W Polsce w przypadku 849 terenów upłynął sześćdziesięcioletni termin określony w dyrektywie siedliskowej na wyznaczenie terenów mających znaczenie dla Wspólnoty jako specjalnych obszarów ochrony i podjęcie decyzji o odpowiednich celach i środkach w zakresie ochrony.

Niemniej jednak 390 terenów mających znaczenie dla Wspólnoty nie zostało jeszcze wyznaczonych jako SOO, natomiast cele i środki w zakresie ochrony ustalono jedynie dla 563 terenów mających znaczenie dla Wspólnoty. Ponadto jakość tych celów jest niewystarczająca, ponieważ często nie są one związane z parametrami wykorzystywanymi do określania stanu ochrony typów siedlisk przyrodniczych i gatunków chronionych na danym terenie (np. w odniesieniu do obszaru, struktury i funkcji lub populacji). Z powodu tych niedociągnięć Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa

³³ Europejska Agencja Środowiska, [Natura 2000 Barometer \(Barometr sieci Natura 2000\)](#), luty 2022 r.

członkowskiego, wzywając Polskę do podjęcia zaległych działań niezbędnych w celu ochrony sieci Natura 2000 i zarządzania nią.

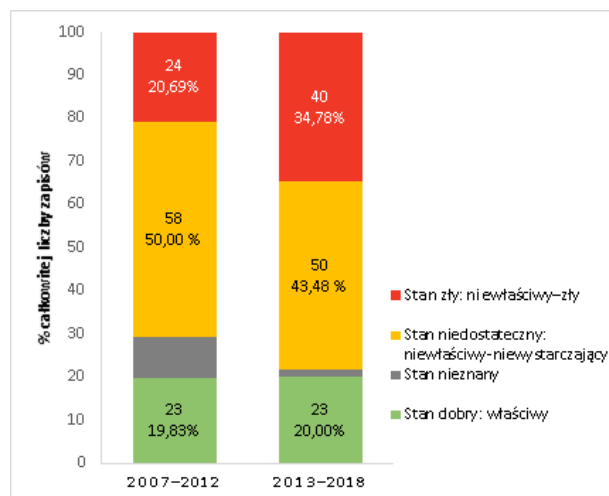
Postępy w procesie zachowywania lub odtwarzania właściwego stanu ochrony gatunków i siedlisk

Aby dokonać pomiaru wyników osiągniętych przez państwa członkowskie, w art. 17 dyrektywy siedliskowej i art. 12 dyrektywy ptasiej nałożono wymóg przesyłania sprawozdań na temat postępów pod względem odtworzenia lub zachowania właściwego stanu ochrony gatunków i siedlisk³⁴.

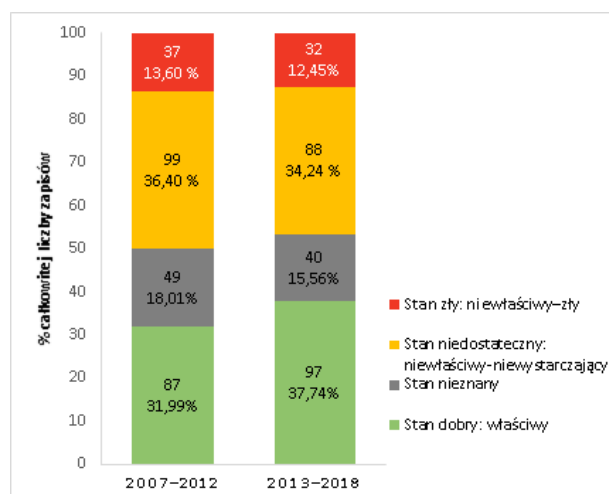
Według przedstawionego przez Polskę sprawozdania w sprawie stanu ochrony siedlisk i gatunków objętych art. 17 dyrektywy siedliskowej w latach 2013–2018, 20 % ocen w 2018 r. wykazało, że siedliska mają dobry stan ochrony (taki sam jak w poprzednim okresie sprawozdawczym 2007–2012). W przypadku gatunków chronionych, 37,74 % ocen wykazało dobry stan ochrony w 2018 r. (31,99 % w latach 2007–2012). Jeśli chodzi o ptaki, w przypadku 18 % gatunków lęgowych zaobserwowano krótkoterminową tendencję rosnącą populacji i jej stabilność w przypadku 24 % (dla zimujących gatunków wartości te wynosiły odpowiednio 38 % i 14 %).

Udział siedlisk, których stan ochrony jest zły lub niewystarczający, wzrósł jednak do 78,26 %, natomiast udział gatunków, których ocena wykazała zły lub niewystarczający stan ochrony, zmalał do 46,69 %. Największe oddziaływanie mają procesy naturalne, rozwój infrastruktury, rolnictwo, leśnictwo i inwazyjne gatunki obce.

Rysunek 8: Oceny stanu ochrony siedlisk za okresy sprawozdawcze 2007–2012 i 2013–2018³⁵



Rysunek 9: Oceny stanu ochrony gatunków za okresy sprawozdawcze 2007–2012 i 2013–2018³⁶



W lutym 2022 r. Polska przedstawiła Komisji swoje priorytetowe ramy działania dla sieci Natura 2000 na lata 2021–2027. W dokumencie określono potrzeby finansowe w zakresie zarządzania obszarami Natura 2000 i ich odtwarzania, zielonej infrastruktury koniecznej do zapewnienia spójności sieci, wspierania gatunków chronionych, a także środków administracyjnych i innych przekrojowych środków.

³⁴ Należy zapoznać się z „[Conservation status and trends of habitats and species](#)” (Stan ochrony siedlisk i gatunków oraz tendencje w tym zakresie) — Europejska Agencja Środowiska (europa.eu)

³⁵ Europejska Agencja Środowiska, [Conservation status and trends of habitats and species \[Stan ochrony siedlisk i gatunków oraz tendencje w tym zakresie\]](#), grudzień 2021. Należy pamiętać, że na zestawienie danych liczbowych przedstawionych za lata 2007–2012 i 2013–2018 mogą mieć wpływ zmiany metod lub lepsza dostępność danych.

³⁶ Idem.

Według szacunków przedstawionych przez Polskę potrzeba około 689 mln EUR rocznie, aby skutecznie zarządzać obszarami i przywracać je do właściwego stanu ochrony siedlisk i gatunków będących przedmiotem zainteresowania UE. Największe koszty związane są z zarządzaniem siedliskami leśnymi (333 mln EUR/rok) i użytkami zielonymi (287 mln EUR/rok). Szacuje się, że uzupełnienie luk w wiedzy wygeneruje koszty w łącznej wysokości 207 mln EUR.

W Polsce program LIFE był powszechnie wykorzystywany do celów przyrodniczych. Poniżej przedstawiono dwa ostatnie przykładowe projekty.

- Projekt „Kampinos WetLIFE” dotyczący ochrony i odtwarzania terenów podmokłych obszaru Natura 2000 „Puszcza Kampinowska”;
- projekt programu LIFE Apollo2020 dotyczący ochrony motyla niepylaka Apollo (*Parnassius apollo*) w Polsce, Czechach i Austrii.

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

Przywracanie przyrody na grunty rolne i odbudowa ekosystemów gleby

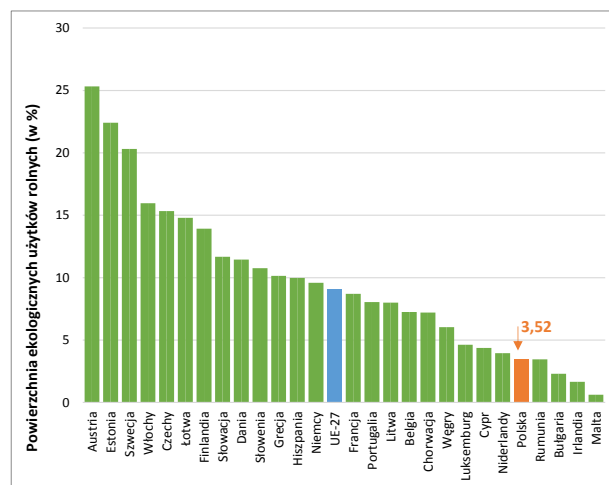
Grunty rolne

Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 współgra z nową strategią „Od pola do stołu” i nową wspólną polityką rolną (WPR), mając na celu wspieranie i realizację przejścia na rolnictwo zrównoważone. W unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030 i strategii „Od pola do stołu” określono cztery następujące ważne cele na 2030 r.:

- ograniczenie o 50 % stosowania pestycydów chemicznych i związanego z tym ryzyka;
- ograniczenie o 50 % stosowania bardziej niebezpiecznych pestycydów;
- ograniczenie o 50 % utraty składników odżywczych z nawozów, dążąc jednocześnie do zagwarantowania, aby nie nastąpiło pogorszenie żyzności gleby (co doprowadzi do ograniczenia stosowania nawozów o 20 %);
- przywrócenie co najmniej 10 % użytków rolnych zawierających elementy krajobrazu o wysokiej różnorodności oraz objęcie co najmniej 25 % użytków gruntów rolnictwem ekologicznym

Jak przedstawiono na rys. 10, z szacunkowym udziałem 3,52 % użytków rolnych objętych rolnictwem ekologicznym w 2020 r. (niewielki wzrost w porównaniu z 3,49 % w 2019 r., zgodnie z danymi Eurostatu) Polska plasuje się znacznie poniżej średniej UE wynoszącej 9,07 % i zajmuje 23. miejsce wśród 27 państw członkowskich.

Rysunek 10: Udział rolnictwa ekologicznego w całkowitej wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych w poszczególnych państwach członkowskich w 2020 r.³⁷



Dane z ostatnich lat oraz prognozy gospodarcze wskazują na tendencję wzrostową emisji z rolnictwa innych niż emisje dwutlenku węgla (CO₂). Obejmuje to gleby, które odpowiadają za połowę emisji, jak również stagnację w usuwaniu CO₂ w sektorach użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF). Obszarami wzbudzającymi zaniepokojenie są również stosunkowo wysoka intensywność emisji gazów cieplarnianych w sektorze produkcji zwierzęcej (fermentacja jelitowa) oraz znaczne zużycie energii w sektorach rolnictwa i leśnictwa. Produkcja energii odnawialnej jest w dalszym ciągu niedostatecznie wykorzystywana pod względem ilości energii przypadającej na dużą jednostkę przeliczeniową inwentarza.

Dostępność wody stanowi istotny problem spowodowany częściowo niską pojemnością wodną gleby w polskim sektorze rolnictwa, a zaostrzonym przez zmieniający się klimat. Jakość wód, regionalne nadwyżki azotu i fosforu pochodzące z wykorzystywania nawozu naturalnego mogą prowadzić do zanieczyszczenia wód podziemnych i powierzchniowych oraz nasilenia eutrofizacji Morza Bałtyckiego.

Głównymi zagrożeniami związanymi z rolnictwem odpowiedzialnymi za pogorszenie stanu różnorodności biologicznej są: intensyfikacja gospodarki rolnej, porzucanie gruntów rolnych, zanieczyszczenie, zmiany w systemach hydrologicznych, takie jak drenaż, oraz ekspansja inwazyjnych gatunków obcych.

Ekosystemy gleby

Gleba jest ograniczonym i niezwykle delikatnym

³⁷ Eurostat, [Powierzchnia ekologicznych użytków rolnych, luty 2022 r.](#)

zasobem, którego degradacja w UE postępuje. W przyjętej 17 listopada 2021 r. nowej Strategii UE na rzecz ochrony gleb 2030 podkreślono znaczenie ochrony gleby, zrównoważonego gospodarowania glebą oraz rekultywacji zdegradowanych gleb w celu osiągnięcia celów Zielonego Ładu, a także neutralności degradacji gruntów do 2030 r. Wiąże się z tym:

- (i) zapobieganie dalszej degradacji gleby;
- (ii) zrównoważone gospodarowanie glebą jako nowa norma;
- (iii) podjęcie działań na rzecz odbudowy ekosystemu.

Jednym z czynników wpływających na degradację ekosystemów gleby jest powierzchnia gleby, która jest uszczelniona lub sztucznie przekształcona³⁸. Przejmowanie gruntów netto (grunty „przejęte” oznaczają, że grunty zostały uszczelnione lub sztucznie przekształcone) w latach 2012–2018 (zob. rys. 11) można traktować jako miarę znaczącego oddziaływania na przyrodę i różnorodność biologiczną – zmianę sposobu użytkowania gruntów. Jednocześnie zmiana sposobu użytkowania gruntów oznacza oddziaływanie środowiskowe na ludzi mieszkających na obszarach zurbanizowanych.

Pomimo ograniczenia w ostatniej dekadzie (w latach 2000–2006 przejmowanie gruntów w UE-28 wynosiło ponad 1 000 km²/rok), w latach 2012–2018 przejmowanie gruntów w UE-28 nadal wynosiło 539 km²/rok. Koncepcja „przejmowania gruntów netto” łączy przejmowanie gruntów z przywracaniem gruntów do kategorii gruntów naturalnych (rekultywacja). Chociaż w latach 2000–2018 w UE-28 pewna część gruntów została zreaktywowana, to 11 razy więcej gruntów przejęto niż zwrócono.

Polska sytuuje się powyżej średniej UE³⁹ pod względem przejmowania gruntów netto – 214 m²/km² (średnia dla UE-27 wynosi 83,8 m²/km², Eurostat 2018).

W 2018 r. Polska uaktualniła swoje sprawozdania dotyczące degradacji gruntów zgodnie z platformą sprawozdawczą w ramach Systemu przeglądu i oceny wdrażania wyników (Performance review and assessment of implementation system – PRAIS3)⁴⁰, ze

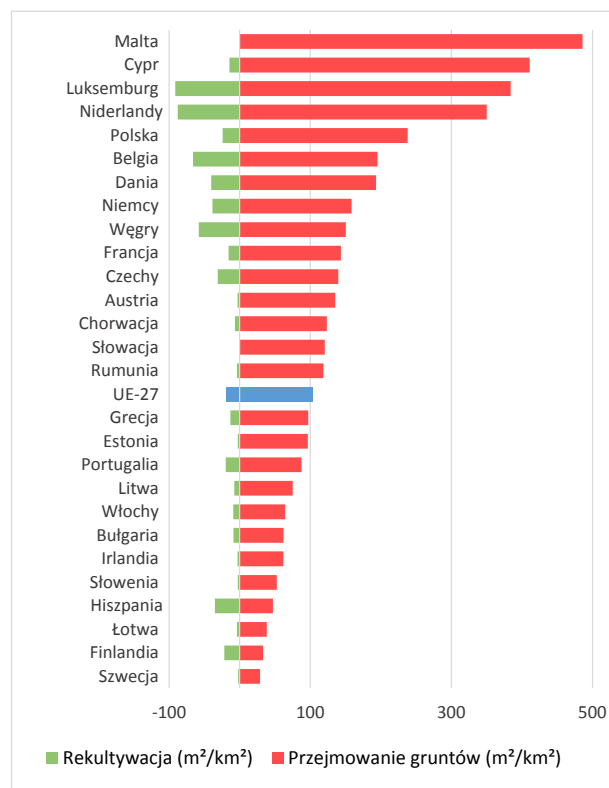
³⁸ Sztuczne pokrycie terenu określa się jako łączną powierzchnię wszystkich obszarów pokrytych zabudowaniami zadaszonymi (w tym budynkami i szklarniami), sztucznych obszarów niezabudowanych (w tym terenów zamkniętych, takich jak podwórza, okólniki, cmentarze, parkingi itd., oraz obszarów liniowych, takich jak ulice, drogi, tor 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).

³⁹ [Land take in Europe \[Przejmowanie gruntów w Europie\] – Europejska Agencja Środowiska \(europa.eu\)](#) rys. 6

⁴⁰ [Wszystkie sprawozdania | Prais3 \(unccd.int\)](#)

wskazaniem działań mających na celu zapobieganie degradacji.

Rysunek 11: Przejmowanie i rekultywacja gruntów w UE-27 (m²/km²), 2012–2018⁴¹



Polska nie zobowiązała się jednak jeszcze do ustalenia celów w zakresie neutralności degradacji gruntów w ramach Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce⁴².

Lasy i drewno

Strategia leśna UE przyjęta w lipcu 2021 r. jest częścią pakietu „Gotowi na 55”. Strategia ta promuje wiele usług, jakie zapewniają lasy. Jej głównym celem jest zapewnienie zdrowych, zróżnicowanych i odpornych lasów w UE, które w znacznym stopniu przyczynią się do realizacji ambitnych celów w zakresie różnorodności biologicznej oraz ambitnych celów klimatycznych. Lasy są ważnymi pochłaniaczami dwutlenku węgla i ich ochrona jest niezbędna, jeśli UE ma osiągnąć

⁴¹ Europejska Agencja Środowiska, [Przejmowanie gruntów w Europie](#), grudzień 2021 r.

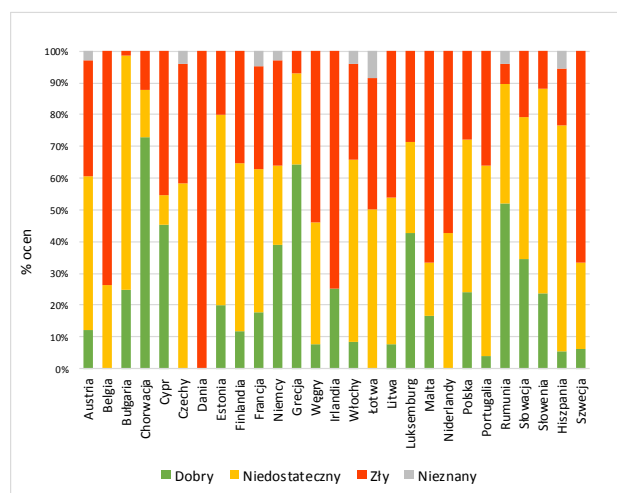
⁴² [Program wyznaczania celów w zakresie neutralności degradacji gruntów | Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce](#)

neutralność klimatyczną do 2050 r.

Spośród 27 % obszarów leśnych w UE chronionych na podstawie dyrektywy w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory mniej niż 15 % ocen wykazuje właściwy stan ochrony⁴³. Zły stan ochrony wzrósł w UE z 27 % w 2015 r. do 31 % w 2018 r.

W Polsce lasy zajmują 33,53 % powierzchni kraju,⁴⁴ a ponad 75 % ocen lasów chronionych na podstawie dyrektywy w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory wskazuje na ich zły lub niewystarczający stan⁴⁵.

Rysunek 12: Stan ochrony lasów chronionych na podstawie dyrektywy w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory w państwach członkowskich UE, lata 2013–2018 (% ocen)⁴⁶



Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczące Puszczy Białowieskiej, wszczęte przeciwko Polsce w sprawie C-441/17, nadal nie zostało zamknięte. UE wystosowała do Polski wezwanie do usunięcia uchybienia na podstawie art. 260 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z niewykonaniem wyroku Trybunału.

17 kwietnia 2018 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok w sprawie C-441/17 i orzekł, że Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy siedliskowej i dyrektywy ptasiej. W szczególności, Polska:

- (i) nie upewniła się, że plan urządzenia lasu Nadleśnictwa Białowieża nie wpłynie niekorzystnie na integralność obszarów Natura 2000;
- (ii) nie ustanowiła koniecznych środków ochrony w odniesieniu do gatunków i siedlisk chronionych;
- (iii) nie zapewniła ścisłej ochrony gatunków chronionych pod kątem ich celowego zabijania, niepokojenia oraz pogarszania stanu lub niszczenia terenów ich rozrodu w Nadleśnictwie Białowieża;
- (iv) nie zapewniła ochrony gatunków ptaków pod kątem ich celowego zabijania, niepokojenia i ochrony ich gniazd.

Od czasu wydania tego orzeczenia Komisja stale monitoruje działania Polski w zakresie wdrażania środków niezbędnych do wykonania wyroku Trybunału. Organy polskie uzgodniły szereg wniosków operacyjnych w tej sprawie, obejmujących krótko- i długoterminowe środki związane z gospodarką leśną oraz konkretne zobowiązania przewidujące dopuszczanie wyrębu drewna wyłącznie w określonych warunkach. Komisja nadal uważnie monitoruje tę kwestię.

W rozporządzeniu UE w sprawie drewna (EUTR)⁴⁷ zabrania się wprowadzania na rynek UE nielegalnie pozyskanego drewna. Zgodnie z przepisami EUTR, właściwe organy w państwach członkowskich UE muszą dokonywać regularnych kontroli podmiotów i przedsiębiorców oraz nakładać sankcje z tytułu naruszenia przepisów EUTR. W związku ze zmianą art. 20 rozporządzenia EUTR zmieniono okres składania sprawozdań co dwa lata na składanie ich co rok i obejmuje to rok kalendarzowy od 2019 r.

W okresie od marca 2017 r. do lutego 2019 r.⁴⁸ Polska przeprowadziła 43 kontrole krajowych podmiotów zajmujących się drewnem. Przeprowadziła również 170 kontroli podmiotów przywożących drewno. Szacuje się, że w okresie sprawozdawczym w Polsce działało 8 000 podmiotów wprowadzających na jednolity rynek importowane rodzaje drewna.

Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie udostępniania na rynku UE i wywozu produktów związanych z wylesianiem i degradacją lasów („rozporządzenie w sprawie wylesiania”) przyjęto 17 listopada 2021 r. Było to następstwem wniosku Rady z 2019 r. o przedstawienie wniosku ustawodawczego dotyczącego rozwiązania tego problemu oraz rezolucji Parlamentu Europejskiego, w której zalecono Komisji

⁴³ EEA, [Stan przyrody w UE](#)

⁴⁴ EEA, [System Informacji o Lasach w Europie](#)

⁴⁵ [COM SWD\(2021\) 652](#)

⁴⁶ Europejska Agencja Środowiska, [Stan ochrony i tendencje zmian stanu ochrony według grup siedlisk – lasy](#), styczeń 2022 r.

⁴⁷ Rozporządzenie (WE) nr 2173/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT.

⁴⁸ [COM\(2020\) 629 final](#)

przedstawienie unijnych ram prawnych w celu powstrzymania i odwrócenia procesu wylesiania na świecie spowodowanego przez UE.

Nowym rozporządzeniem w sprawie wylesiania uchylone i zastąpione zostanie rozporządzenie EUTR, ponieważ zasadniczo umożliwi zintegrowane i ulepszenie istniejącego systemu kontroli legalności drewna.

Inwazyjne gatunki obce (IGO)

IGO są główną przyczyną utraty różnorodności biologicznej w UE (obok zmian w użytkowaniu gruntów i mórz, nadmiernej eksploatacji, zmiany klimatu i zanieczyszczenia).

Wiele IGO nie tylko wyrządza poważne szkody w przyrodzie i gospodarce, ale również ułatwia pojawianie się ognisk i rozprzestrzenianie się chorób zakaźnych stanowiących zagrożenie dla ludzi i dzikiej przyrody.

Należy również przyspieszyć wdrażanie unijnego rozporządzenia w sprawie inwazyjnych gatunków obcych oraz innych odpowiednich przepisów.

Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 ma na celu zarządzanie uznanymi IGO i zmniejszenie o 50 % liczby gatunków z czerwonej księgi, dla których IGO stanowią zagrożenie.

Podstawą rozporządzenia (UE) 1143/2014 w sprawie inwazyjnych gatunków obcych⁴⁹ („rozporządzenie w sprawie inwazyjnych gatunków obcych”) jest wykaz IGO stwarzających zagrożenie dla Unii.

Obecnie łączna liczba inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Unii wynosi 66, z czego: 30 to gatunki zwierząt, 36 to gatunki roślin, 41 to głównie gatunki lądowe, 23 – głównie słodkowodne, 1 to gatunek występujący w wodach słonawych, a 1 to gatunek morski.

Zgodnie ze sprawozdaniem z 2021 r.⁵⁰ dotyczącym przeglądu stosowania rozporządzenia w sprawie inwazyjnych gatunków obcych, wdrażanie rozporządzenia w sprawie inwazyjnych gatunków obcych już zaczyna przynosić efekty, jeśli chodzi o jego cele, takie jak spójne ramy rozwiązywania problemów

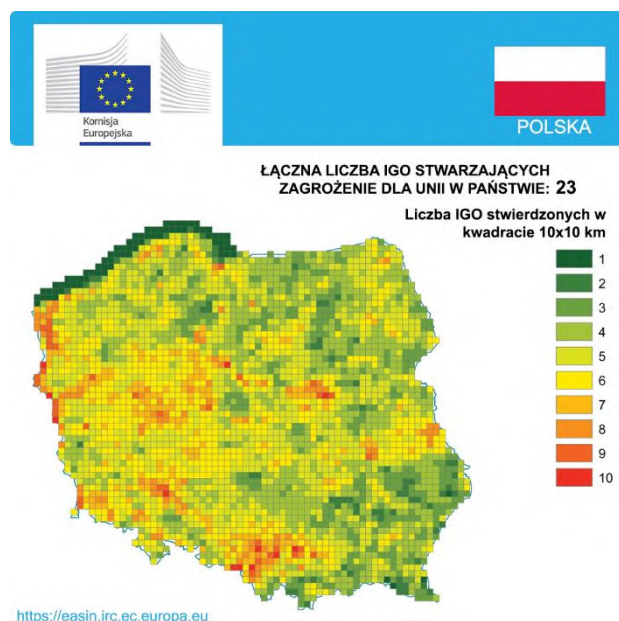
⁴⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych

⁵⁰ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych, [COM\(2021\) 628 final](#), 13.10.2021 r.

związanych z IGO na poziomie UE oraz wzrost świadomości problemu IGO. W sprawozdaniu wskazano jednak również pewne wyzwania i obszary wymagające poprawy. Biorąc pod uwagę, że terminy spełnienia poszczególnych obowiązków wynikających z rozporządzenia w sprawie inwazyjnych gatunków obcych miały zastosowanie stopniowo od lipca 2016 r. do lipca 2019 r., jest zbyt wcześnie, aby wyciągnąć wnioski dotyczące konkretnych aspektów wdrożenia rozporządzenia w sprawie inwazyjnych gatunków obcych.

Ze sprawozdania z 2021 r.⁵¹ dotyczącego wyjściowego rozmieszczenia wynika, że spośród 66 gatunków znajdujących się na wykazie UE, 23 zaobserwowano w środowisku naturalnym w Polsce. Rozprzestrzenienie przedstawiono na wykresie 13.

Rysunek 13: Liczba inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Unii Europejskiej na podstawie dostępnych informacji georeferencyjnych dotyczących Polski, 2021 r.⁵²



⁵¹ Cardoso A.C., Tsiamis K., Deriu I., D' Amico F., Gervasini E., Rozporządzenie UE nr 1143/2014: ocena rozmieszczenia inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Unii, sprawozdania państw członkowskich a dane podstawowe Wspólnego Centrum Badawczego, EUR 30689 EN, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2021 r., ISBN 978-92-76-37420-6, doi:10.2760/11150, [JRC123170](#).

⁵² Cardoso A.C., Tsiamis K., Deriu I., D' Amico F., Gervasini E., Rozporządzenie UE nr 1143/2014: ocena rozmieszczenia inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Unii, sprawozdania państw członkowskich w porównaniu z danymi podstawowymi Wspólnego Centrum Badawczego, EUR 30689 EN, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2021 r., ISBN 978-92-76-37420-6, doi:10.2760/11150, JRC123170.

Wobec Polski toczy się postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, ponieważ nie opracowała ona i nie wdrożyła jednego nadrzędnego planu działania ani zestawu planów działania spełniających wymogi określone w art. 13 rozporządzenia w sprawie inwazyjnych gatunków obcych do 13 lipca 2019 r. oraz nie przesała go/ich niezwłocznie Komisji.

Działania priorytetowe na 2022 r.

- Należy dokończyć proces wyznaczania obszarów Natura 2000 i ustalić dla nich szczególne cele w zakresie ochrony oraz konieczne środki ochronne w celu zachowania lub przywrócenia właściwego stanu ochrony gatunków i siedlisk będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty na naturalnym obszarze ich występowania.
- Należy zapewnić wdrożenie działań priorytetowych określonych w priorytetowych ramach działania.
- Należy ustanowić odpowiednie praktyki gospodarki leśnej w celu zapewnienia pełnej zgodności z dyrektywą siedliskową i dyrektywą ptasią, w tym w zakresie udziału społeczeństwa w planowaniu gospodarki leśnej i związanego z tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości.
- Należy zintensyfikować działania na rzecz ograniczenia emisji związanych ze stosowaniem nawozów na glebach oraz zapobieganie uwalnianiu węgla z gleb organicznych, lepszego zarządzania zwierzętami gospodarskimi, a także zwiększenia powierzchni rolnictwa ekologicznego.
- Należy zmniejszyć nadmierną powierzchnię gleb zasklepionych i sztucznie zmienionych oraz rekultywować zdegradowane obszary gleb. W tym celu należy rozważyć formalne zobowiązanie się do realizacji celów neutralności w odniesieniu do degradacji gruntów w ramach odpowiedniego porozumienia na podstawie konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustyńnienia.
- Należy przyspieszyć działania wdrażające rozporządzenie UE w sprawie inwazyjnych gatunków obcych

Ekosystemy morskie

Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 ma na celu znaczne ograniczenie negatywnego wpływu na wrażliwe gatunki i siedliska w ekosystemach morskich oraz osiągnięcie dobrego stanu środowiska, a także wyeliminowanie lub zmniejszenie przypadkowych połowów gatunków chronionych, zagrożonych,

zagrożonych wyginieciem i wrażliwych do poziomu umożliwiającego odbudowę i ochronę gatunków⁵³.

Zgodnie z dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej⁵⁴ państwa członkowskie są zobowiązane do osiągnięcia dobrego stanu środowiska w odniesieniu do swoich wód morskich. W tym celu państwa członkowskie muszą opracować strategie morskie w zakresie swoich wód morskich oraz współpracować z państwami członkowskimi, z którymi dzielą ten sam region lub podregion morski. Te strategie morskie obejmują różne etapy, które należy opracowywać i wdrażać w cyklach sześcioletnich.

Zgodnie z dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej państwa członkowskie są również zobowiązane do opracowania do 15 października 2018 r. zestawu właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska w ramach każdego wskaźnika (art. 9) oraz do przedstawienia oceny swoich wód morskich (art. 8). Następnie Komisja ocenia, czy stanowią one odpowiednie ramy dla spełnienia wymogów dyrektywy.

Komisja dokonała oceny określeń dotyczących dobrego stanu środowiska dokonanych przez Polskę w 2018 r. dla każdego z 11 wskaźników jakości środowiska morskiego⁵⁵ oraz tego, czy były one właściwe (ich „poziom adekwatności” w odniesieniu do decyzji Komisji w sprawie kryteriów i standardów metodologicznych dotyczących dobrego stanu środowiska w wodach morskich)⁵⁶. Dobry lub bardzo dobry wynik w ocenie Komisji oznacza, że krajowe określanie dobrego stanu środowiska jest dobrze dostosowane do wymogów decyzji Komisji w sprawie dobrego stanu środowiska i przedstawia jakościowe i ilościowe krajowe cele środowiskowe, które mają być osiągnięte dla ich wód morskich.

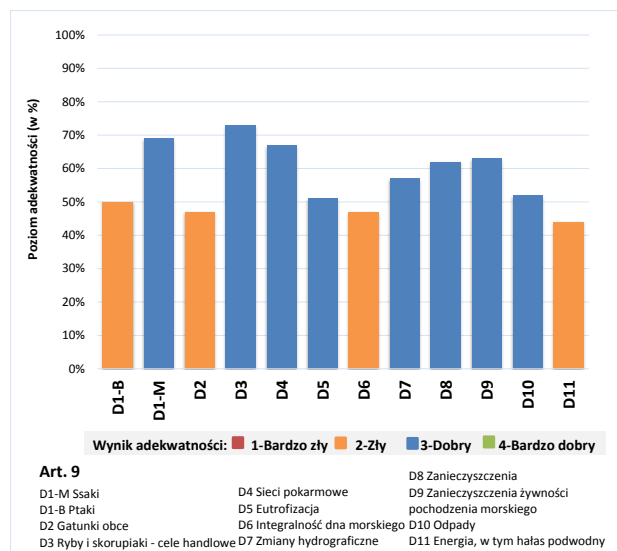
⁵³ Unijna wspólna polityka rybołówstwa (WPRyb) ma na celu przyczynienie się do osiągnięcia celów prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska ekosystemów morskich.

⁵⁴ [Dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej – dyrektywa 2008/56/WE](#)

⁵⁵ Załącznik I do dyrektywy 2008/56/WE.

⁵⁶ [Decyzja Komisji \(UE\) 2017/848](#) ustanawiająca kryteria i standardy metodologiczne dotyczące dobrego stanu środowiska wód morskich oraz specyfikacje i ujednolicone metody monitorowania i oceny, oraz uchylająca decyzję 2010/477/UE

Rysunek 14: Poziom adekwatności określenia dobrego stanu środowiska przez Polskę (region BAL) w stosunku do kryteriów ustalonych na podstawie decyzji Komisji w sprawie dobrego stanu środowiska – art. 9 (sprawozdawczość w 2018 r.)⁵⁷

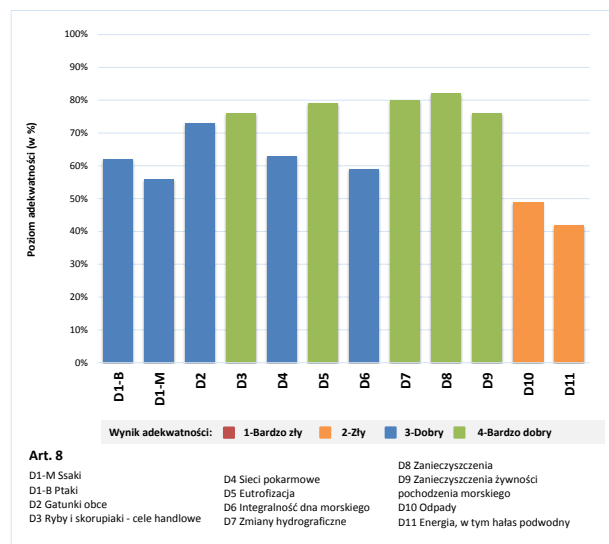


Polska ma jeden region morski: BAL – Morze Bałtyckie. W tym regionie morskim 8 z 11 określeń dobrego stanu środowiska oceniono jako dobre lub bardzo dobre. Określenie dobrego stanu środowiska przez Polskę jest zgodne z wymogami ustalonymi w decyzji Komisji w sprawie dobrego stanu środowiska w odniesieniu do 7 z 11 wskaźników.

W dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej wymaga się również od państw członkowskich dokonania oceny aktualnego stanu środowiska ich wód morskich w odniesieniu do ustalonego dobrego stanu środowiska. Wynik dobry lub bardzo dobry oznacza, że państwo członkowskie ma dobrą zdolność oceny swojego środowiska morskiego zgodnie z wymogami określonymi w decyzji Komisji w sprawie dobrego stanu środowiska.

⁵⁷ Ocena danych przekazanych przez państwa członkowskie przeprowadzona przez Komisję Europejską, styczeń 2022 r. Należy pamiętać, że wyświetlane są tylko dwie podsekcje wskaźnika D1 (D1-M Ssaki i D1-B Ptaki). Na potrzeby analizy te dwie podsekcje po uśrednieniu uznano za całość.

Rysunek 15: Poziom adekwatności krajowej oceny stanu środowiska morskiego Polski (region BAL) w stosunku do kryteriów ustalonych na podstawie decyzji Komisji w sprawie dobrego stanu środowiska – art. 8 (sprawozdawczość w 2018 r.)⁵⁸



10 z 11 wskaźników oceniono jako dobre lub bardzo dobre. Dokonana przez Polskę ocena środowiska morskiego jest zgodna z wymaganiami określonymi na podstawie decyzji Komisji w sprawie dobrego stanu środowiska w odniesieniu do 10 z 11 wskaźników.

Eutrofizacja i zanieczyszczenie Morza Bałtyckiego to poważny problem, który dotyczy 97 % powierzchni Morza Bałtyckiego.

Jak podkreślono w sprawozdaniu Komisji na temat wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej⁵⁹, mimo że od momentu przyjęcia dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej poprawiła się współpraca regionalna, konieczna jest ściślejsza współpraca w celu osiągnięcia pełnej regionalnej spójności, jeżeli chodzi o strategię morskie, zgodnie z wymogami dyrektywy.

Ponadto w marcu 2022 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat z zaleceniami dla państw członkowskich. W ocenie Komisji podkreślono, że państwa członkowskie muszą zintensyfikować starania na rzecz określenia dobrego stanu środowiska oraz stosowania kryteriów i standardów metodologicznych zgodnie z decyzją Komisji w sprawie dobrego stanu środowiska. Powyższe względy stanowią podstawę działań priorytetowych na rok 2022.

Działania priorytetowe na 2022 r.

- Należy zapewnić współpracę na szczeblu

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ [COM\(2020\) 259](#)

regionalnym z państwami członkowskimi, które mają dostęp do tego samego regionu (podregionu) morskiego, aby rozwiązać problem najważniejszych niekorzystnych oddziaływań.

- Należy wdrożyć zalecenia sformułowane przez Komisję w dokumencie roboczym służb Komisji⁶⁰ dołączonym do komunikatu⁶¹ w sprawie zaleceń dla państw członkowskich i regionów dotyczących zaktualizowanych sprawozdań za 2018 r. dotyczących art. 8, 9 i 10 dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej.

Ocena ekosystemów i rachunkowość ekosystemowa

W unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030 wzywa się państwa członkowskie do staranniejszego uwzględniania kwestii różnorodności biologicznej w procesie podejmowania decyzji w sprawach publicznych i biznesowych na wszystkich szczeblach oraz do rozwijania rozliczania kapitału naturalnego. UE potrzebuje lepiej działającej sieci obserwacji różnorodności biologicznej i bardziej spójnej sprawozdawczości na temat stanu ekosystemów.

Ocena ekosystemów to analiza presji wywieranych na ekosystemy lądowe, słodkowodne i morskie oraz ich funkcji, a także stanu tych ekosystemów. Wykorzystuje się w niej dane przestrzenne, dotyczące konkretnego obszaru, i porównywalną metodykę opartą na europejskich danych dotyczących funkcji wytwarzanych przez nie aktywów ekosystemów i usług ekosystemowych.

Rachunkowość ekosystemowa opiera się na pięciu podstawowych rachunkach (zasięg ekosystemu, stan ekosystemu, fizyczne usługi ekosystemowe, pieniądze usługi ekosystemowe i pieniądze aktywa ekosystemów). Rachunki te opracowuje się z wykorzystaniem wskaźników dotyczących aktywów ekosystemów i wytwarzanych przez nie usług ekosystemowych.

W latach 2013–2016 realizowany był projekt LINKAGE – linking systems, perspectives and disciplines for active biodiversity governance [łączenie systemów, perspektyw i dyscyplin na rzecz aktywnego zarządzania różnorodnością biologiczną]. Jego celem było usprawnienie zarządzania różnorodnością biologiczną w Polsce i Norwegii dzięki opracowanie innowacyjnych protokołów i technologii dla zarządzania różnorodnością biologiczną.

W latach 2013–2017 w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania w Warszawie (Polska Akademia Nauk) realizowany był projekt „Świadczenia ekosystemowe w krajobrazie młodoglacjalnym – ocena zasobów, zagrożeń i wykorzystania”.

W 2015 r. zakończono prace nad krajowym mapowaniem i oceną ekosystemów i usług ekosystemowych, wspierane przez polskie Ministerstwo Środowiska. Od stycznia 2015 r. Główny Inspektorat Ochrony Środowiska pracuje nad inicjatywą, która obejmuje mapowanie i ocenę usług ekosystemowych w geoekosystemach różnych rodzajów, w ramach programu monitoringu środowiska. Ocena przeprowadzana jest w odniesieniu do 11 stacji bazowych (zlewni) w ramach zintegrowanego monitoringu środowiska.

W latach 2015–2018 Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu uczestniczył w projekcie ESMEALDA („Enhancing ecosystem services mapping for policy and decision making” – „Poprawa odwzorowania usług ekosystemowych w celu wypracowania polityki i podejmowania decyzji”) w ramach programu Horyzont 2020. Celem projektu było opracowanie elastycznej metodyki oceny ogólnoeuropejskiej i regionalnej oraz dzielenia się doświadczeniami w ramach procesu dialogu i współtworzenia wiedzy.

W lipcu 2015 r. utworzono krajowa sieć partnerstwa na rzecz usług ekosystemowych w Polsce. Na stronie internetowej sieci⁶² można znaleźć informacje o ostatnio realizowanych projektach, nadchodzących wydarzeniach oraz inne wiadomości dotyczące postępów w ocenie ekosystemów w Polsce.

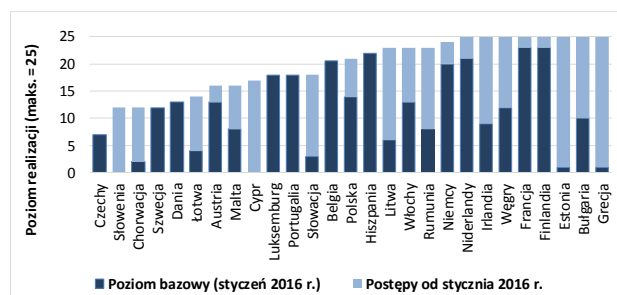
Polska przekazała zaktualizowane informacje i stycznia 2016 r. odnotowano postępy (zob. rys. 16). Ocena ta opiera się na 27 pytaniach dotyczących wdrażania i jest aktualizowana co sześć miesięcy.

⁶⁰ [SWD\(2022\) 1392](#).

⁶¹ [COM\(2022\) 550](#).

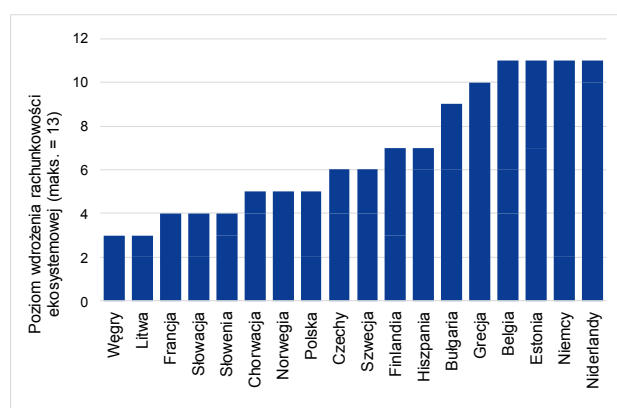
⁶² [Rozwój sytuacji w zakresie mapowania i oceny ekosystemów i usług ekosystemowych w Polsce](#)

Rysunek 16: Barometr mapowania i oceny ekosystemów i usług ekosystemowych ESERALDA, styczeń 2016 r. – marzec 2021 r.⁶³



Aby ocenić postępy we wdrażaniu rachunkowości ekosystemowej, Komisja przeprowadza okresowy przegląd państw członkowskich, rozsyłając ankietę zawierającą 13 pytań (zob. rys. 17).

Rysunek 17: Barometr rachunkowości ekosystemowej, wrzesień 2021 r.⁶⁴



Działania priorytetowe na 2022 r.

- Należy nadal wspierać mapowanie i ocenę ekosystemów i usług ekosystemowych, a także rozwój rachunkowości ekosystemowej za pomocą odpowiednich wskaźników służących włączeniu zasięgu, stanu i usług ekosystemów (w tym niektórych wartości pieniężnych) do rachunków narodowych;
- Należy nadal wspierać rozwój krajowych Platform Biznes i Różnorodność, w tym

⁶³ Wspólne Centrum Badań Komisji Europejskiej, Urząd Publikacji, [Ocena ekosystemu UE: podsumowanie dla decydentów](#), s. 80, maj 2021 r.

⁶⁴ Portal MAIA, Mapping and assessment for Integrated Ecosystem Accounting [Mapowanie i ocena w zakresie zintegrowanej rachunkowości ekosystemowej] (projekt w ramach programu UE Horyzont 2020), 2022 r. MAIA wykorzystuje system rachunków ekonomicznych środowiska – eksperymentalną rachunkowość ekosystemową (SEEA-EEA) jako podstawę metodyczną w zakresie rachunkowości ekosystemowej. SEEA EA to zintegrowane i kompleksowe ramy statystyczne, które opierają się na pięciu podstawowych rachunkach: zasięgu ekosystemu, stanu ekosystemu, usługach i pieniężnych aktywach ekosystemu.”

systemów rozliczania kapitału naturalnego, w celu monitorowania i wyceny wpływu działalności gospodarczej na różnorodność biologiczną.

3. W kierunku zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń

Czyste powietrze

Polityka i unijne przepisy w zakresie czystego powietrza muszą doprowadzić do znaczącej poprawy jakości powietrza w UE, aby jakość powietrza w UE była bardziej zbliżona do jakości zalecanej przez WHO, oraz ograniczyć emisję najważniejszych zanieczyszczeń powietrza.

Zanieczyszczenie powietrza i jego wpływ na ekosystemy i różnorodność biologiczną powinny zostać w jeszcze większym stopniu ograniczone, aby został osiągnięty długoterminowy cel nieprzekraczania krytycznych obciążeń i poziomów. Wiąże się to z koniecznością zintensyfikowania starań na rzecz osiągnięcia pełnej zgodności z unijnymi przepisami w zakresie czystego powietrza oraz wyznaczenia celów strategicznych i określenia działań na 2030 r. i kolejne lata.

Odpowiednie cele planu działania UE na rzecz eliminacji zanieczyszczeń na 2030 r. to ograniczenie wpływu zanieczyszczenia powietrza na zdrowie o 55 % oraz zmniejszenie o 25 % liczby ekosystemów w UE zagrożonych zanieczyszczeniem powietrza w porównaniu z 2005 r.

UE opracowała kompleksowy pakiet przepisów w zakresie czystego powietrza, w którym określono normy jakości powietrza oparte na kryteriach zdrowotnych⁶⁵ oraz zobowiązania państw członkowskich do redukcji emisji⁶⁶ szeregu zanieczyszczeń powietrza.

Jakość powietrza w Polsce nadal budzi jednak poważne obawy. Według najnowszych dostępnych rocznych szacunków Europejskiej Agencji Środowiska (na 2019 r.)⁶⁷ około 39 300 przedwczesnych zgonów (lub 490 300 utraconych lat życia) spowodowanych jest stężeniem pyłu drobnego⁶⁸, 1 370 przedwczesnych zgonów (lub 17 800 utraconych lat życia) spowodowanych jest stężeniem ozonu⁶⁹ oraz 1 190 przedwczesnych zgonów (14 900

utraconych lat życia) spowodowanych jest stężeniem dwutlenku azotu^{70 71}.

W ostatnich latach w Polsce znacznie zmalała emisja wielu rodzajów zanieczyszczeń powietrza, chociaż PKB cały czas wzrastał (zob. rys. 18). Zgodnie z najnowszymi prognozami, przedstawionymi na podstawie art. 10 ust. 2 dyrektywy w sprawie redukcji krajowych emisji (dyrektywa NEC)⁷², Polska spodziewa się, że osiągnie swoje zobowiązania w zakresie redukcji emisji SO₂, NH₃ i PM_{2,5} w latach 2020–2029, a w przypadku większości zanieczyszczeń począwszy od 2030 r. Prognozy nie wskazują jednak na to, by Polska miała wywiązać się ze swoich zobowiązań w odniesieniu do redukcji emisji NO_x i NMLZO w latach 2020–2029, czy zobowiązań w odniesieniu do redukcji emisji PM_{2,5} począwszy od 2030 r. Najnowsze dane z wykazu krajowego przedstawione przez Polskę przed przeglądem przez Komisję wskazują, że Polska zapewnia zgodność ze zobowiązaniami w zakresie redukcji emisji NO_x, SO₂, NH₃ i PM_{2,5}, natomiast nie wypełnia zobowiązań w przypadku redukcji emisji NMLZO w 2020 r.

Polska przedstawiła swój krajowy program ograniczania zanieczyszczenia powietrza (KPOZP) 27 czerwca 2019 r. Zgodnie z najnowszymi prognozami przedstawionymi w 2021 r. konieczna jest jednak aktualizacja KPOZP i Polska zgłosiła, że odpowiednie prace zostały już rozpoczęte.

⁶⁵ Komisja Europejska, 2016 r. [Normy jakości powietrza](#).

⁶⁶ Komisja Europejska, [Redukcja krajowych zanieczyszczeń](#).

⁶⁷ [Europejska Agencja Środowiska, Jakość powietrza w Europie – Sprawozdanie z 2021 r.](#). Zob. zawarte w tym sprawozdaniu szczegółowe informacje na temat metodyki, na podstawie której dokonano szacunków, s. 106.

⁶⁸ Częstki stałe (PM) stanowią mieszaninę cząsteczek aerozoli (stałych lub płynnych) obejmującą szeroki zakres rozmiarów i składów chemicznych. Oznaczenie PM₁₀ odnosi się do cząstek o maksymalnej średnicy 10 mikrometrów. Oznaczenie PM_{2,5} odnosi się do cząstek o maksymalnej średnicy 2,5 mikrometrów. PM emitowane są z wielu źródeł antropogenicznych, w tym w wyniku spalania.

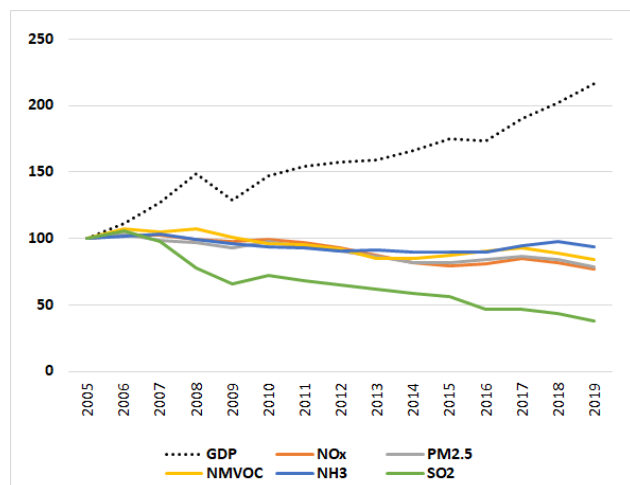
⁶⁹ Ozon w warstwie przyziemnej jest produkowany w wyniku oddziaływania fotochemicznego na zanieczyszczenia.

⁷⁰ NO_x jest emitowany podczas spalania paliwa, np. w zakładach przemysłowych lub w sektorze transportu drogowego. NO_x to grupa gazów obejmująca tlenek azotu (NO) i dwutlenek azotu (NO₂).

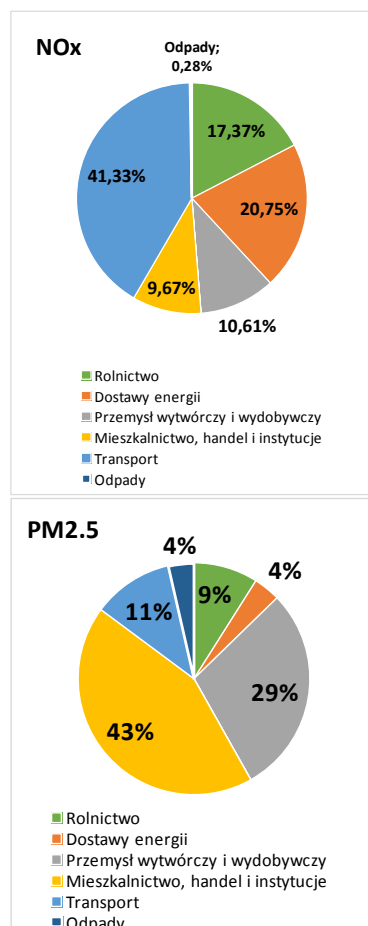
⁷¹ Należy pamiętać, że liczby te odnoszą się do wpływu poszczególnych zanieczyszczeń i aby uniknąć podwójnego liczenia, nie mogą być sumowane

⁷² Dyrektywa 2016/2284/UE

Rysunek 18: Tendencje w zakresie emisji głównych zanieczyszczeń/PKB w Polsce, lata 2005–2019⁷³



Rysunek 19: Emisje PM_{2,5} i NO_x w Polsce według sektorów, 2019 r.⁷⁴



W 2020 r. poziomy przekraczające wartości dopuszczalne określone w dyrektywie w sprawie jakości powietrza atmosferycznego odnotowano w zakresie dwutlenku azotu (NO₂) w dwóch strefach jakości powietrza (z 45), a dla cząstek stałych (PM₁₀ i PM_{2,5}) odpowiednio w 16 i 2 strefach. Ponadto w 3 strefach jakości powietrza nie zostały osiągnięte wartości docelowe dotyczące stężenia ozonu ⁷⁵.

Uporczywe naruszanie wymogów dotyczących jakości powietrza, które ma poważne negatywne skutki dla zdrowia i środowiska, jest przedmiotem działań Komisji Europejskiej w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (głównie w odniesieniu do przekroczeń PM₁₀ i NO₂) obejmujących wszystkie zainteresowane państwa członkowskie, w tym Polskę w odniesieniu do przekroczeń wartości dopuszczalnych PM₁₀ i NO₂.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wydał wyrok w sprawie przekroczeń wartości dopuszczalnych PM₁₀ (C-336/16; Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej), potwierdzający nieprzestrzeganie przez Polskę przepisów dyrektywy 2008/50/WE. Następnie Komisja Europejska podjęła decyzję o skierowaniu do Polski wezwania do usunięcia uchybienia w związku z niedopełnieniem obowiązków wynikających z dyrektywy w sprawie jakości powietrza oraz z wymienionego wyroku. Skupiając się na braku działania ze strony Polski w związku z wyrokiem TSUE i jego wykonaniem, Komisja pragnie zagwarantować, że Polska podejmie zdecydowane działania w celu rozwiązania problemu. Komisja przyznaje, że poczyniono pewne postępy. Komisja nadal jednak jest zaniepokojona tempem zmian, zwłaszcza w zakresie wymiany przestarzałych kotłów na paliwa stałe wykorzystywanych do ogrzewania indywidualnych gospodarstw domowych oraz środków obejmujących sektor transportu.

Komisja podjęła również działania prawne przeciwko Polsce w sprawie NO₂, dla którego od 2010 r. w unijnej dyrektywie w sprawie jakości powietrza określa się normy jakości powietrza. Pełne wdrożenie norm jakości powietrza zapisanych w prawodawstwie UE ma kluczowe znaczenie dla skutecznej ochrony zdrowia ludzkiego i ochrony środowiska naturalnego.

Polska nie ratyfikowała jeszcze: (i) zmienionego Protokołu z Göteborga, (ii) protokołu w sprawie metali ciężkich oraz (iii) protokołu z Aarhus w ramach Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekiej odległości. Nie podpisała również ani nie ratyfikowała trzech porozumień w ramach Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekiej odległości: (i) protokołu z Göteborga w sprawie

⁷³ Europejska Agencja Środowiska.

⁷⁴ Idem.

⁷⁵ Europejska Agencja Środowiska, [Centralna baza danych EIONET](#)

przeciwdziałania zakwaszeniu, eutrofizacji i powstawaniu ozonu w warstwie przyziemnej; (ii) protokołu w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych oraz (iii) protokołu w sprawie metali ciężkich.

W przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. Polsce wskazano działania priorytetowe wymagające podjęcia konkretnych działań w ramach KPOZP, co do których odnotowano pewne postępy, ale powtórzono je w tym sprawozdaniu, oraz do redukcji emisji cząstek stałych, benzo(a)pirenu i tlenków azotu. W zakresie tych redukcji poczyniono pewne postępy, ale nadal istnieje potrzeba dostosowania się do norm unijnych.

Działania priorytetowe na 2022 r.

- W kontekście krajowego programu ograniczania zanieczyszczenia powietrza (KPOZP) należy podjąć działania w celu ograniczenia emisji z głównych źródeł wymienionych powyżej.
- Należy utrzymać tendencję spadkową emisji zanieczyszczeń powietrza oraz ograniczyć niekorzystny wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie i gospodarkę, aby zapewnić w przyszłości stężenia mieszczące się w wartościach zalecanych przez WHO oraz w pełni spełniać unijne normy jakości powietrza tam, gdzie nie są one spełniane.
- Polskę zdecydowanie zachęca się do przyspieszenia ratyfikacji zmienionego Protokołu z Göteborga, protokołu w sprawie metali ciężkich oraz protokołu z Aarhus w ramach Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości.

Emisje przemysłowe

Główne cele unijnej polityki w zakresie emisji przemysłowych są następujące:

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

Aby osiągnąć powyższe cele, UE przyjmuje zintegrowane podejście do zapobiegania rutynowym i przypadkowym emisjom przemysłowym oraz ich kontroli. Fundamentem tej polityki jest dyrektywa w sprawie emisji

przemysłowych (IED)⁷⁶. Komisja przedłożyła wniosek w kwietniu 2022 r.⁷⁷. Celem zmiany jest zwiększenie wkładu dyrektywy w osiągnięciu celu, jakim jest zerowy poziom emisji zanieczyszczeń, a także jej spójności z politykami dotyczącymi klimatu, energii i gospodarki o obiegu zamkniętym.

Przegląd działalności przemysłowej, którą reguluje dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych, przygotowano na podstawie danych zgłoszonych do rejestru UE (2018 r.)⁷⁸

Około 2 000 instalacji przemysłowych w Polsce musi posiadać pozwolenie zgodnie z dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych⁷⁹. Rozmieszczenie instalacji przedstawiono na rys. 20. Oznacza to spadek o ponad 1 000 instalacji od ostatniego sprawozdania, związany głównie z mniejszą liczbą instalacji:

- (i) w sektorze intensywnego chowu drobiu lub trzody chlewnej;
- (ii) w sektorze gospodarki odpadami, w tym w sektorze składowania odpadów;
- (iii) w sektorze ceramicznym oraz
- (iv) w sektorze wytwarzania energii elektrycznej.

Do sektorów przemysłowych w Polsce, w których w 2018 r. działała największa liczba instalacji objętych zakresem stosowania dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych, należały: intensywny chów drobiu lub trzody chlewnej (32 %), a następnie sektor gospodarki odpadami, w tym składowanie odpadów (15 %), sektor energetyczny (12 %) oraz sektor żywności i napojów (9 %).

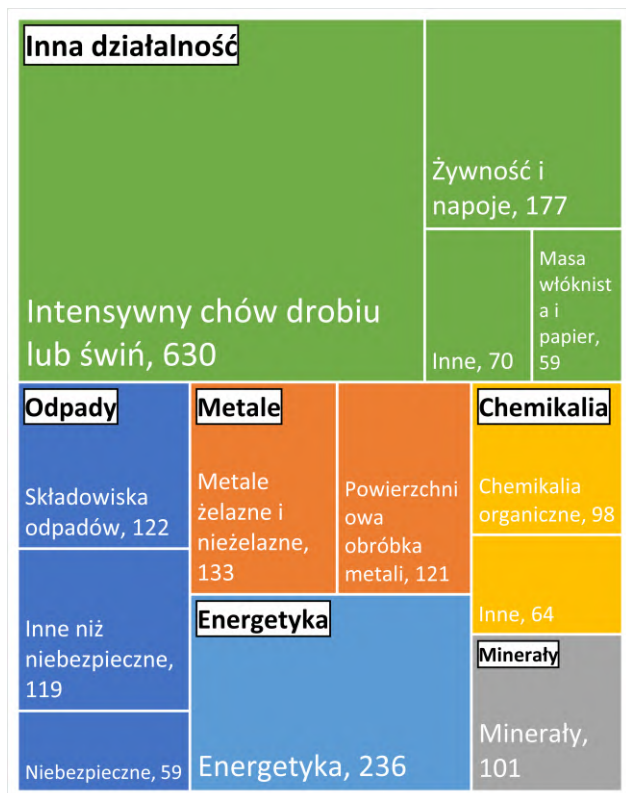
⁷⁶ Dyrektywa 2010/75/UE obejmuje działalność przemysłową, która przekracza określone wartości progowe. Jej przepisy mają zastosowanie do przemysłu energetycznego, produkcji metali, przemysłu mineralnego i chemicznego oraz gospodarowania odpadami, a także wielu sektorów przemysłowych i rolnych (np. intensywny chów trzody chlewnej i drobiu, produkcja masy papierniczej i papieru, malowanie i czyszczenie).

⁷⁷ Komisja Europejska, [wniosek dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych](#), 4 kwietnia 2022 r. Zmiany w IED przeprowadzane są równoległe ze zmianami w rozporządzeniu (WE) nr 166/2006 w sprawie Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń (E-PRTR).

⁷⁸ Europejska Agencja Środowiska, [Europejski Portal Emisji Przemysłowych](#).

⁷⁹ Polska zgłosiła również do rejestru UE za 2018 r. około 2 400 instalacji innych niż instalacje objęte zakresem stosowania dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych.

Rysunek 20: Liczba instalacji przemysłowych objętych zakresem stosowania dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych według sektorów w Polsce, 2018 r.⁸⁰



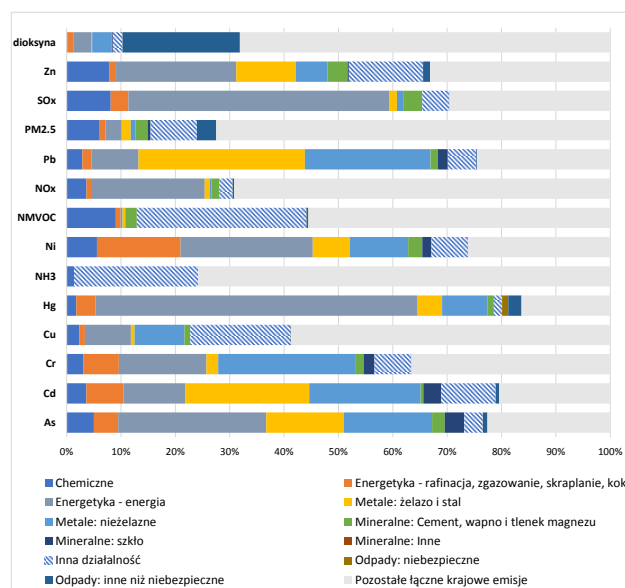
Sektory przemysłowe, które uznano za najbardziej obciążające środowisko pod względem emisji do powietrza, obejmują:

- (i) sektor energetyczny w odniesieniu do tlenków siarki (SO_x), tlenków azotu (NO_x), arsenu (As), rtęci (Hg), niklu (Ni) i cynku (Zn);
- (ii) sektor produkcji metali – w odniesieniu do emisji metali ciężkich, takich jak ołów (Pb) lub kadm (Cd);
- (iii) produkcję chemikaliów w przypadku Pb, Cd, chromu (Cr) i arsenu (As);
- (iv) gospodarowanie odpadami w odniesieniu do dioksyn;
- (v) działalność związaną z powlekaniami i drukowaniem w odniesieniu do niemetanowych lotnych związków organicznych (NMLZO) oraz
- (vi) intensywny chów drobiu lub trzody chlewnej w odniesieniu do amoniaku (NH₃).

Podział ten przedstawiono na rys. 21.

⁸⁰ Europejska Agencja Środowiska, rejestr UE, [Europejski Portal Emisji Przemysłowych \(dane pobrane 3 listopada 2021 r.\)](#).

Rysunek 21: Emisje do powietrza z sektorów wchodzących w zakres zastosowania dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych oraz wszystkie pozostałe łączne krajowe emisje do powietrza w Polsce, 2018 r.⁸¹



Polska jest jednym z państw członkowskich o najwyższych kosztach szkód związanych z emisjami do powietrza. Trzema spośród 30 zakładów objętych E-PRTR o najwyższych bezwzględnych kosztach szkód spowodowanych emisjami głównych zanieczyszczeń powietrza i gazów cieplarnianych w 2017 r. były elektrownie zlokalizowanymi w Polsce. Polska była również państwem członkowskim na czwartym miejscu pod względem najwyższych kosztów szkód wynikających ze zsumowanych wszystkich grup zanieczyszczeń, znormalizowanych w stosunku do PKB⁸². Sytuację powinno poprawić wdrożenie najlepszych dostępnych technik (BAT) związanych z poziomami emisji dużych obiektów energetycznego spalania⁸³. Te ostatnie umożliwią – średnio i w zależności od sytuacji poszczególnych obiektów – ograniczenie emisji dwutlenku siarki o 25 %, do 81 %, tlenku azotu o 8 %, do 56 %, pyłu o 31 %, do 78 % i rtęci o 19 %, do 71 % na poziomie UE.

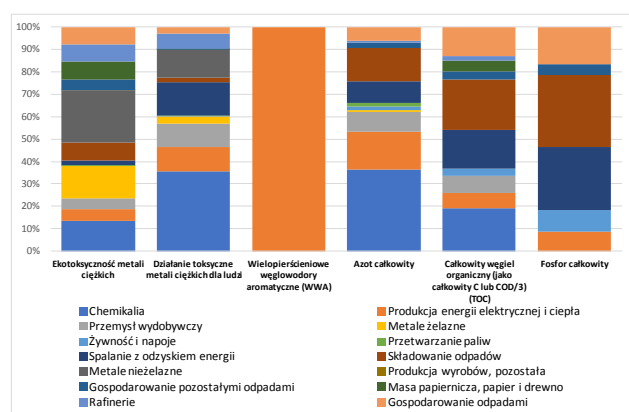
⁸¹ Europejska Agencja Środowiska, konwencja LRTAP, [Przeglądarka danych dotyczących emisji zanieczyszczenia powietrza \(Protokół z Göteborga, konwencja LRTAP\), lata 1990–2019 \(dane pobrane 3 listopada 2021 r.\)](#).

⁸² EEA (2021 r.). [Koszty zanieczyszczenia powietrza przez europejskie zakłady przemysłowe w latach 2008–2017](#). Sprawozdanie EIONET – ETC/ATNI 2020/4. Ranking oparto na podejściu uwzględniającym wartość roku życia (VOLY), tabela 41, s. 124 i tabela 44, s. 136.

⁸³ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2017/1442 z dnia 31 lipca 2017 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do dużych obiektów energetycznego spalania, Dz.U. L 212 z 17.8.2017

Obciążenia dla środowiska związane z emisjami przemysłowymi do wody wynika głównie z oczyszczania ścieków z azotu, fosforu, całkowitego węgla organicznego i metali ciężkich. Nie są jednak dostępne żadne informacje na temat pochodzenia tych ścieków. Sektor chemiczny przyczynia się również do emisji metali ciężkich i ogólnego węgla organicznego, natomiast sektor energetyczny przyczynia się do emisji wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (WWA). Podział, oparty na danych E-PRTR, przedstawiono na rys. 22 poniżej.

Rysunek 22: Względne zrzućy do wody z przemysłu (%) w Polsce, 2018 r.⁸⁴

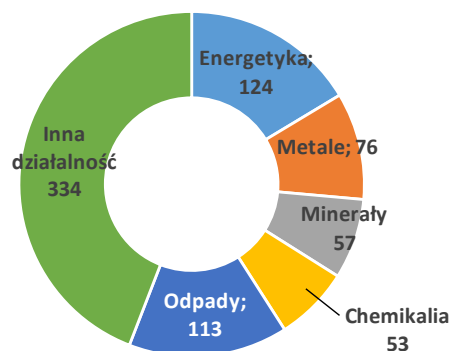


Unijne podejście do egzekwowania przepisów w ramach dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych zapewnia społeczeństwu mocne prawa do dostępu do istotnych informacji oraz do uczestnictwa w procesie udzielania pozwoleń w odniesieniu do instalacji potencjalnie zanieczyszczających środowisko. Uprawnia to społeczeństwo i NGO do zapewnienia, aby pozwolenia udzielane były w sposób odpowiedni oraz aby określone w nich warunki były przestrzegane. W ramach kontroli środowiskowej właściwe organy przeprowadzają wizyty na miejscu w instalacjach objętych zakresem stosowania dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych w celu pobrania próbek i zebrania niezbędnych informacji. Zgodnie z art. 23 ust. 4 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych wizyty w terenie muszą być przeprowadzane raz do roku lub raz na trzy lata w zależności od czynników ryzyka środowiskowego stwarzanego przez instalacje. W 2018 r. w Polsce przeprowadzono 757 wizyt na miejscu, z czego większość dotyczyła instalacji wykorzystywanych na potrzeby: (i)

⁸⁴ Europejska Agencja Środowiska, E-PRTR, [Europejski Portal Emisji Przemysłowych](#). Metale ciężkie przedstawione są jako suma ważona współczynników toksyczności ekologicznej i działania toksycznego dla ludzi, aby zilustrować wpływ zarówno na środowisko, jak i na człowieka (na podstawie USEtox). ([dane pobrane 3 listopada 2021 r.](#)).

intensywnego chowu drobiu lub świń (27 %); (ii) sektora energetycznego (16 %); oraz (iii) sektora gospodarowania odpadami (15 %).

Wykres 23: Liczba kontroli instalacji objętych zakresem stosowania IED w Polsce w 2018 r.⁸⁵



Opracowanie dokumentów referencyjnych dotyczących najlepszych dostępnych technik (BREF) i konkluzji dotyczących BAT zapewnia dobrą współpracę między zainteresowanymi stronami i umożliwia lepsze wdrożenie dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych⁸⁶. Od czasu ostatniego sprawozdania z przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska Komisja przyjęła konkluzje dotyczące BAT dla Polski w odniesieniu do: (i) spalania odpadów; (ii) przemysłu spożywczego, produkcji napojów i mleczarskiego; oraz (iii) powierzchniowej obróbki z wykorzystaniem rozpuszczalników organicznych, w tym konserwacji drewna i produktów z drewna za pomocą substancji chemicznych.

Komisja docenia starania właściwych organów krajowych zmierzające do wdrożenia prawnie wiążących konkluzji dotyczących BAT i związanych z nimi poziomów emisji powiązanych z BAT w decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach, co prowadzi do znacznego i ciągłego ograniczania zanieczyszczeń.

W 2019 r. Polsce wskazano działania priorytetowe w zakresie przeglądu pozwoleń oraz usprawnienia kontroli i egzekwowania przepisów w celu zapewnienia zgodności z nowo przyjętymi konkluzjami dotyczącymi BAT. Komisja monitorowała te działania za pośrednictwem sprawozdań Polski do rejestru UE. Obecnie Komisja współpracuje z Polską w celu

⁸⁵ Europejska Agencja Środowiska, rejestr UE, [Europejski Portal Emisji Przemysłowych \(dane pobrane 3 listopada 2021 r.\)](#).

⁸⁶ Dokumenty referencyjne BAT Komisji Europejskiej

⁸⁶ Dyrektywa 2012/18/UE w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi

⁸⁶ Komisja Europejska, [System informacji o zakładach Seveso \(Seveso Plants Information Retrieval System\)](#)

zweryfikowania zgłoszonych informacji dotyczących pozwoleń udzielonych w odniesieniu do każdej instalacji objętej zakresem dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych.

Warto wspomnieć, że Polska wyróżnia się wśród państw członkowskich pod względem ograniczania emisji fluorowanych gazów cieplarnianych z urządzeń chłodniczych, klimatyzacyjnych i pomp ciepła. Ścisłe monitorowanie wycieków czynnika chłodniczego za pośrednictwem utworzonego w 2016 r. centralnego elektronicznego rejestru operatorów urządzeń umożliwiło ograniczenie rocznej emisji fluorowanych gazów cieplarnianych z tych urządzeń z ok. 12 % w 2016 r. do ok. 3 % w 2020 r.⁸⁷ W ten sposób można uniknąć strat w efektywności energetycznej urządzeń spowodowanych niewystarczającą ilością czynnika chłodniczego.

Działanie priorytetowe na 2022 r.

- Dalsze ograniczanie emisji pochodzących z sektora energetycznego.

Zapobieganie poważnym awariom przemysłowym – SEVESO

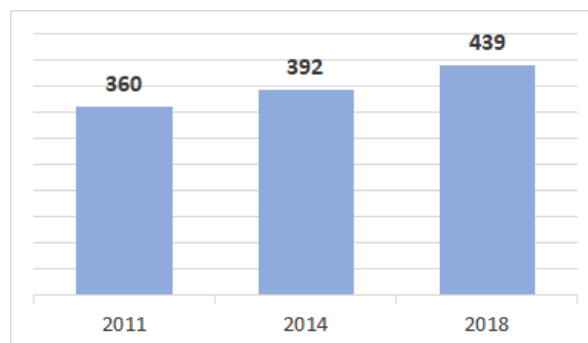
Główne cele unijnej polityki w zakresie zapobiegania poważnym awariom przemysłowym polegają na:
 (i) kontrolowaniu zagrożeń poważnymi awariami z udziałem substancji niebezpiecznych, zwłaszcza chemikaliów;
 (ii) ograniczaniu skutków takich awarii dla zdrowia ludzkiego i środowiska;
 (iii) stałym doskonaleniu zapobiegania poważnym awariom, gotowości i reagowania na nie.
 Fundamentem polityki w tym obszarze jest dyrektywa 2012/18/UE (dyrektywa Seveso III)⁸⁸.

Poniższy przegląd zakładów przemysłowych objętych dyrektywą Seveso III („zakłady objęte dyrektywą Seveso”) opiera się na danych zgłoszonych do bazy danych eSPIRS (2018)⁸⁹ oraz na sprawozdaniu Polski z wdrażania dyrektywy Seveso III za lata 2015–2018⁹⁰.

W Polsce spośród 439 zakładów objętych dyrektywą Seveso 255 zalicza się do zakładów o zwiększonym ryzyku, a 184 do zakładów o dużym ryzyku, na podstawie

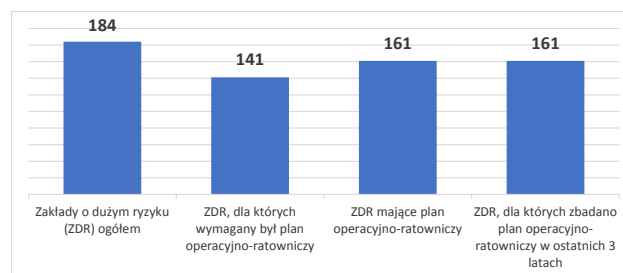
ilości substancji niebezpiecznych, które mogą się w nich znajdować. Zakłady o dużym ryzyku podlegają bardziej rygorystycznym wymogom. Zmiany liczby zakładów objętych dyrektywą Seveso przedstawiono na rysunku 24.

Rysunek 24: Liczba zakładów objętych dyrektywą Seveso w Polsce w 2011 r., 2014 r. i 2018 r.⁹¹



Wiele zakładów objętych dyrektywą Seveso ma obowiązek sporządzania zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych. Te zewnętrzne plany operacyjno-ratownicze są niezbędne, aby umożliwić właściwe przygotowanie i skuteczne wdrożenie działań koniecznych do ochrony środowiska i ludności w przypadku wystąpienia w tych zakładach poważnej awarii przemysłowej. W Polsce zewnętrzny plan operacyjno-ratowniczy jest wymagany w przypadku 141 zakładów o dużym ryzyku. W 2018 r. 161 zakładów o dużym ryzyku posiadało zewnętrzny plan operacyjno-ratowniczy i realizacja wszystkich tych planów została przećwiczona w ciągu ostatnich 3 lat. Podsumowanie to zobrazowano na rysunku 25.

Rysunek 25: Sytuacja dotycząca zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych w Polsce, 2018 r.⁹²



⁸⁷ „Chłodnictwo i Klimatyzacja”, Nr 10, 2020 r.

⁸⁸ Dyrektywa 2012/18/UE w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi

⁸⁹ eSPIRS (Seveso Plants Information Retrieval System)

⁹⁰ Jak przewidziano w art. 21 ust. 2 dyrektywy Seveso III

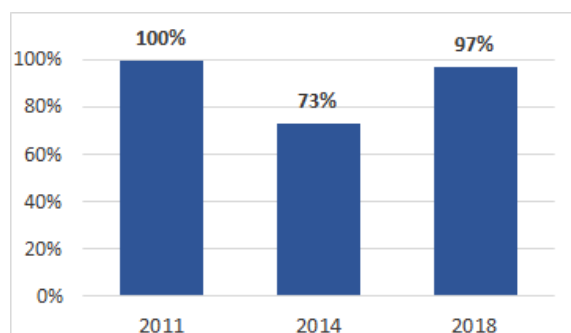
⁹¹ Komisja Europejska, [Ocena i podsumowanie sprawozdań państw członkowskich z realizacji decyzji wykonawczej 2014/896/UE \(wdrażającej dyrektywę 2012/18/UE w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi\)](#), 2022 r.

⁹² Idem.

Informacje dla społeczeństwa, o których mowa w Załączniku V dyrektywy Seveso III – w szczególności dotyczące sposobu ostrzegania społeczeństwa w przypadku wystąpienia poważnej awarii, właściwego zachowania w przypadku wystąpienia poważnej awarii oraz daty ostatniej wizyty na miejscu – są stale dostępne w 99 % zakładów objętych dyrektywą Seveso w Polsce. Jest to ważny zapis w dyrektywie Seveso III, ponieważ publiczna znajomość tych informacji może przyczynić się do ograniczenia skutków poważnej awarii przemysłowej.

Odsetek zakładów o dużym ryzyku, w przypadku których informacje na temat środków bezpieczeństwa i wymaganych zachowań były udostępniane społeczeństwu w ostatnich latach, przedstawiono na rysunku 26.

Rysunek 26: Odsetek zakładów o dużym ryzyku, w przypadku których informacje na temat środków bezpieczeństwa i wymaganych zachowań były aktywnie udostępniane społeczeństwu w Polsce, 2011 r., 2014 r. i 2018 r.⁹³



Polska ma pewne problemy z transpozycją dyrektywy Seveso III.

Działanie priorytetowe na 2022 r.

- Usprawnienie kontroli i egzekwowania przepisów w celu zapewnienia zgodności z przepisami dyrektywy Seveso III, zwłaszcza w zakresie przekazywania informacji społeczeństwu i na rzecz zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych.

Hałas

W dyrektywie w sprawie hałasu w środowisku⁹⁴ ustanowiono wspólne podejście do unikania szkodliwych skutków narażenia na działanie hałasu w środowisku,

zapobiegania tym skutkom oraz ich ograniczania, chociaż nie określa się wartości granicznych hałasu jako takich. Głównymi instrumentami zawartymi w dyrektywie w tym względzie są sporządzanie map hałasu i planowanie. Kluczowym celem planu działań na rzecz zerowej emisji zanieczyszczeń na 2030 r. jest ograniczenie o 30 % odsetka osób, którym przeszkadza hałas powodowany przez transport, w porównaniu z 2017 r.

Nadmierny hałas wytwarzany przez samoloty, kolej i ruch drogowy stanowi jedną z głównych przyczyn problemów środowiskowych związanych ze zdrowiem w UE. Może stać się przyczyną choroby niedokrwiennej serca, udaru mózgu, zakłóceń snu, zaburzeń funkcji poznawczych i stresu⁹⁵. Z dostępnych danych wynika, że w latach 2012–2017 liczba osób narażonych na hałas w Polsce zmalała o 27 %.

Na podstawie ograniczonego zbioru danych szacuje się, że w Polsce hałas w środowisku jest przyczyną co najmniej około 1 000 przedwczesnych zgonów i 3 000 przypadków niedokrwiennej choroby serca rocznie⁹⁶. Co więcej, około 270 000 osób cierpi na zaburzenia snu. Na podstawie ostatniego pełnego zestawu informacji, które zostały przeanalizowane, w dalszym ciągu nie zostały sporządzone w pełni mapy hałasu dla aglomeracji, dróg i linii kolejowych. Również nadal brakuje w Polsce planów działania w przypadku niektórych dróg i linii kolejowych.

W przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska na 2019 r. Polsce wskazano jedno działanie priorytetowe polegające na ukończeniu planów działań związanych z hałasem, w przypadku których miały miejsce ograniczone postępy, jak opisano powyżej.

Działanie priorytetowe na 2022 r.

- Ukończenie planów działania dotyczących zarządzania hałasem na drogach i torach kolejowych.

⁹⁵ WHO, 2018 r., Wytyczne w sprawie hałasu w środowisku dla regionu europejskiego.

⁹⁶ Dane te są szacunkami Europejskiej Agencji Środowiska opartymi na: (i) przekazanych przez państwa członkowskie danych dotyczących narażenia na hałas objętego dyrektywą 2002/49/WE; (ii) EWT/ATNI, 2021 r., wskaźniki hałasu zgodnie z dyrektywą w sprawie hałasu w środowisku, 2021 r.: [Metodologia dotycząca szacowania brakujących danych](#), EWT/ATNI, sprawozdanie nr 2021/06, Europejskie Centrum Tematyczne ds. Powietrza, Transport, hałas i zanieczyszczenia przemysłowe; (iii) [metodologii obliczania wpływu na zdrowie](#), EWT/ACM, 2018 r., Skutki hałasu w środowisku dla zdrowia i dobrostanu w Europie, sprawozdanie EIONET, ETC/ACM nr 2018/10, Europejskie Centrum Tematyczne ds. Powietrza i Zmiany Klimatu.

⁹³ Idem.

⁹⁴ Dyrektywa [2002/49/WE](#)

Jakość wody i gospodarka wodna

W przepisach i polityce UE ustanowiono wymóg znacznego ograniczenia wpływu oddziaływań na wody przejściowe, przybrzeżne i słodkie (w tym wody powierzchniowe i gruntowe). Osiągnięcie, utrzymanie lub poprawienie dobrego stanu jednolitych części wód zgodnie z definicją zawartą w ramowej dyrektywie wodnej zapewni obywatelom Unii możliwość korzystania z dobrej jakości, bezpiecznej wody pitnej i wody w kąpieliskach. Pozwoli to również zagwarantować bardziej zrównoważone i zasobooszczędne zarządzanie obiegami składników pokarmowych (azotem i fosforem).

Ramowa dyrektywa wodna

Ramowa dyrektywa wodna⁹⁷ jest kamieniem węgielnym polityki wodnej UE w XXI wieku⁹⁸. Ramowa dyrektywa wodna wraz z innymi dyrektywami dotyczącymi wody⁹⁹ ustanawia ramy dla zrównoważonej i zintegrowanej gospodarki wodnej, której celem jest wysoki poziom ochrony zasobów wodnych, zapobieganie dalszemu pogarszaniu się ich stanu oraz przywracanie ich dobrego stanu.

Do marca 2022 r. państwa członkowskie muszą przedstawić sprawozdania dotyczące trzeciej generacji planów gospodarowania wodami w dorzeczu zgodnie z ramową dyrektywą wodną. Polska jeszcze nie przedstawiła sprawozdania. Komisja dokona oceny zgłoszonego statusu i postępów, sprawdzając, w jaki sposób odniesiono się do ustaleń poczynionych podczas oceny drugich planów gospodarowania wodami w dorzeczu¹⁰⁰.

W grudniu 2021 r. Komisja opublikowała szóste sprawozdanie z wdrażania¹⁰¹, w którym oceniono wdrożenie ramowej dyrektywy wodnej i dyrektywy powodziowej. Sprawozdanie to zawiera ocenę: (i)

⁹⁷ [Ramowa dyrektywa wodna \(2000/60/WE\)](#).

⁹⁸ [Polityka wodna UE](#).

⁹⁹ Są to: [dyrektywa w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu \(2006/118/WE\)](#), [dyrektywa w sprawie środowiskowych norm jakości \(2008/105/WE\)](#), [dyrektywa powodziowa \(2007/60/WE\)](#), [dyrektywa dotycząca jakości wody w kąpieliskach \(2006/7/WE\)](#), [dyrektywa dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych \(91/271/EWG\)](#), nowa [dyrektywa w sprawie wody pitnej \(2020/2184/WE\)](#), [dyrektywa azotanowa \(91/676/EWG\)](#), [dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej \(2008/56/WE\)](#), the [dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych \(2010/75/UE\)](#) oraz nowe rozporządzenie w sprawie minimalnych wymogów dotyczących [ponownego wykorzystania wody \(2020/741\)](#).

¹⁰⁰ Szczegółowe informacje można znaleźć w [piątym sprawozdaniu Komisji z wdrażania ramowej dyrektywy wodnej i dyrektywy powodziowej](#), jak również w przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska na 2019 rok.

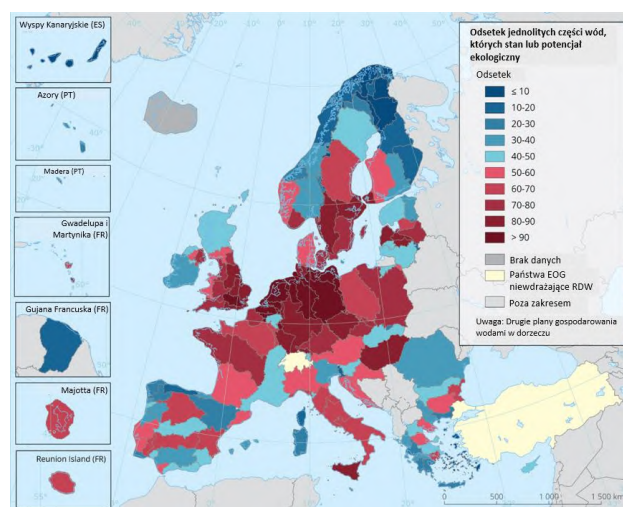
¹⁰¹ Zob. [szóste sprawozdanie z wdrażania ramowej dyrektywy wodnej i dyrektywy powodziowej](#).

wdrażania programów działań oraz (ii) nowych substancji priorytetowych. Sprawozdanie oceniające dla Polski¹⁰² wykazało, że trwają prace nad nowymi przepisami oraz że Polska wdrożyła pewne podstawowe i uzupełniające środki w celu poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód. Ogólny postęp był widoczny, ale mniejszy niż oczekiwano w przypadku wszystkich polskich dorzeczy.

Według sprawozdań w ramach drugich planów gospodarowania wodami w dorzeczu oraz danych opublikowanych w 2020 r.¹⁰³, 31,2 % wszystkich jednolitych części wód powierzchniowych¹⁰⁴ w Polsce ma dobry stan ekologiczny, a tylko 59 % ma dobry stan chemiczny (przy 14,7 % nieznanym). W przypadku wód gruntowych 7,9 % nie osiągnęło dobrego stanu chemicznego, a 7,3 % jest w złym stanie ilościowym.

Rysunek 27 przedstawia odsetek jednolitych części wód powierzchniowych w Polsce i innych krajach europejskich, które nie osiągnęły dobrego stanu ekologicznego.

Rysunek 27: Odsetek jednolitych części wód powierzchniowych (rzek, jezior, wód przejściowych i przybrzeżnych) w gorszym niż dobrym stanie ekologicznym na poszczególnych obszarach dorzeczy¹⁰⁵



Rysunek 28 przedstawia odsetek jednolitych części wód powierzchniowych w Polsce i innych krajach europejskich, w przypadku których nie osiągnięto dobrego stanu chemicznego. W Polsce odsetek ten wynosi 26,4 % i obejmuje jednolite części wód, w których występują zanieczyszczenia spowodowane substancjami

¹⁰² Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Środowiska, Ocena postępów państw członkowskich w zakresie realizacji programów działań w trakcie drugiego cyklu planowania ramowej dyrektywy wodnej. Państwo członkowskie: [Polska](#), 2022 r.

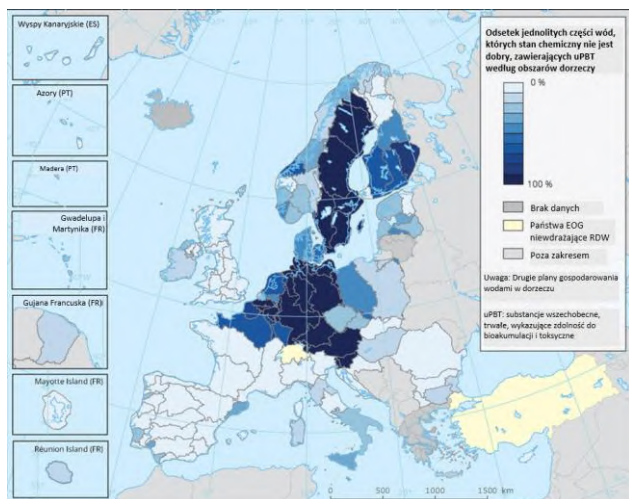
¹⁰³ [WISE Freshwater \(europa.eu\)](#)

¹⁰⁴ Rzeki, jeziora, wody przejściowe, przybrzeżne i terytorialne.

¹⁰⁵ Europejska Agencja Środowiska, [2021 r.](#)

zachowującymi się jak wszechobecne, trwałe, zdolne do bioakumulacji i toksyczne substancje (uPBT). Pomijając uPBT, 1 % jednolitych części wód powierzchniowych nie posiada dobrego stanu chemicznego (a w przypadku 15 % stan jest nieznany).

Rysunek 28: Odsetek jednolitych części wód powierzchniowych nieosiągających dobrego stanu chemicznego¹⁰⁶



W ramach IED należy podkreślić, że w ciągu ostatniej dekady Polska odnotowała znaczący spadek (53 %) uwalniania metali ciężkich, takich jak Cd, Hg, Ni, Pb oraz ogólnego węgla organicznego (13,1 %) do wody¹⁰⁷.

Całkowita ilość wody pobieranej rocznie (odpowiadająca poziomowi bazowemu z 2019 r.) w Polsce ze źródeł powierzchniowych i gruntowych wynosi 9 078,44 hm³ (EEA, 2021). Odsetek poboru wody w poszczególnych sektorach wynosi:

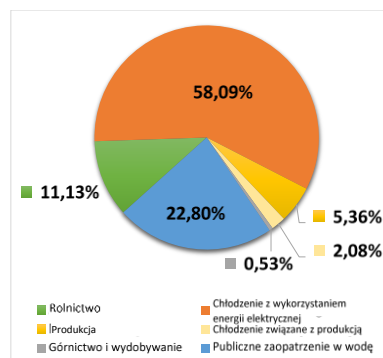
- (i) 11,13 % na potrzeby rolnictwa;
- (ii) 22,80 % na potrzeby publicznego zaopatrzenia w wodę;
- (iii) 58,09 % na potrzeby chłodzenia z wykorzystaniem energii elektrycznej;
- (iv) 5,36 % na potrzeby produkcji;
- (v) 2,08 % na potrzeby chłodzenia związanego z produkcją;
- (vi) 0,53 % na potrzeby górnictwa i wydobywania.

Podział ten przedstawiono na wykresie 29. Polska stosuje rejestr w celu kontroli poboru wody. Rejestr ten jest aktualizowany co roku. Małe pobory nie wymagają w Polsce pozwoleń i nie wszystkie są rejestrowane.

¹⁰⁶ Europejska Agencja Środowiska, [grudzień 2019 r.](#)

¹⁰⁷ Europejska Agencja Środowiska, [czerwiec 2021 r.](#)

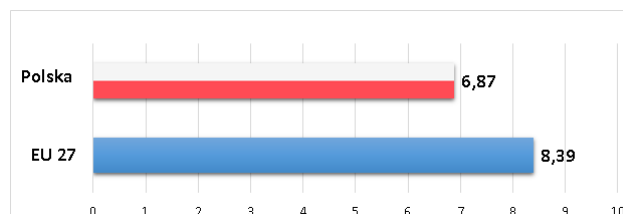
Wykres 29: Pobór wody w poszczególnych sektorach w Polsce¹⁰⁸



W Polsce wskaźnik eksploatacji zasobów wodnych plus (WEI+)¹⁰⁹ wynosi 6,87 %, czyli znacznie poniżej poziomu 20 %, który jest powszechnie uznawany za wskaźnik niedoboru wody¹¹⁰.

Poniższy wykres słupkowy przedstawia indeks WEI+ w Polsce i innych krajach europejskich. Polska zajmuje dziewiąte miejsce (pierwsze miejsce oznacza kraj o wysokim wskaźniku WEI+, a więc kraj, w którym występują problemy związane z niedoborem wody) na poziomie UE pod względem wskaźnika WEI+.

Wykres 30: Wskaźnik eksploatacji zasobów wodnych plus (WEI+) w UE, 2017 r.¹¹¹



Chcąc przewyciężyć niedobór wody oraz poradzić sobie z suszą i zmianą klimatu, Polska zaczęła sporządzać listę rozwiązań, które mają zostać wprowadzone, aby zachęcić do zwiększania retencji lub je wymusić zarówno w miastach, jak i na obszarach wiejskich. W swoich działaniach na rzecz realizacji celów zrównoważonego rozwoju (SDG) o wymiarze środowiskowym Polska –

¹⁰⁸ Europejska Agencja Środowiska, [Pobór wody według źródeł i sektorów gospodarki w Europie](#), 2022 r.

¹⁰⁹ Wskaźnik eksploatacji zasobów wodnych plus (WEI+) to miara całkowitego zużycia wody słodkiej jako odsetek odnawialnych zasobów wody słodkiej (wody gruntowe i powierzchniowe) w danym czasie i miejscu. Określa on ilościowo, ile wody jest pobierane i ile wody jest zwracane do środowiska po wykorzystaniu.

¹¹⁰ Do maja 2022 r. EEA opracuje sezonowe wskaźniki WEI+ na poziomie dorzecza i NUTS2, które zapewnią pełniejszy obraz deficytu wody i niedoboru wody w przypadku każdego państwa członkowskiego.

¹¹¹ EEA, [Wskaźnik eksploatacji zasobów wodnych plus](#), 2022 r.

wśród innych SDG – koncentruje się przede wszystkim na SDG 6 (zwiększanie dostępnych zasobów wodnych). Impulsem do realizacji SDG związanych z ochroną środowiska było uzgodnienie i przyjęcie polityki ekologicznej państwa 2030, opracowanie strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej, wyznaczającej kilka priorytetów w zakresie ochrony środowiska¹¹².

Dyrektywa powodziowa

W grudniu 2021 r. Komisja opublikowała szóste sprawozdanie z wdrażania. Obejmuje ono przegląd i aktualizację wstępnych ocen ryzyka powodziowego (PFRA) w trakcie drugiego cyklu (2016–2021).

W sprawozdaniu oceniającym¹¹³ stwierdzono, że w Polsce główne PFRA powinny zapewniać przejrzystą prezentację informacji z rozróżnieniem na informacje o zastosowanej metodologii i dane zbiorcze. Polska powinna zwrócić uwagę na zmieniające się tendencje – np. obszary, na których ryzyko powodziowe wydaje się zmniejszać oraz obszary, na których z biegiem czasu wydaje się ono pogarszać i dlaczego. Należy zwrócić szczególną uwagę na obszary budzące największe obawy, wskazując zarazem dobre praktyki w zakresie monitorowania, sprawozdawczości i skutecznych środków ochrony przeciwpowodziowej, które mogłyby być zastosowane w innych miejscach. Konieczna jest dalsza analiza i modelowanie, zwłaszcza w odniesieniu do powodzi opadowych i powodzi zimowych spowodowanych akumulacją lodu. Opis międzynarodowej wymiany informacji mógłby być bardziej szczegółowy w odniesieniu do zarządzania powodziowego i wyznaczania obszarów o potencjalnym znaczącym zagrożeniu powodziowym (APSR).

Polska nie przyjęła jeszcze drugiej generacji planów zarządzania ryzykiem powodziowym (PZRP) w ramach dyrektywy powodziowej ani nie złożyła sprawozdania na ten temat. Komisja Europejska oceni postępy osiągnięte od czasu przyjęcia pierwszego PZRP i opublikuje nowe sprawozdanie, tak jak to uczyniła w 2019 r.

Dyrektywa w sprawie wody pitnej

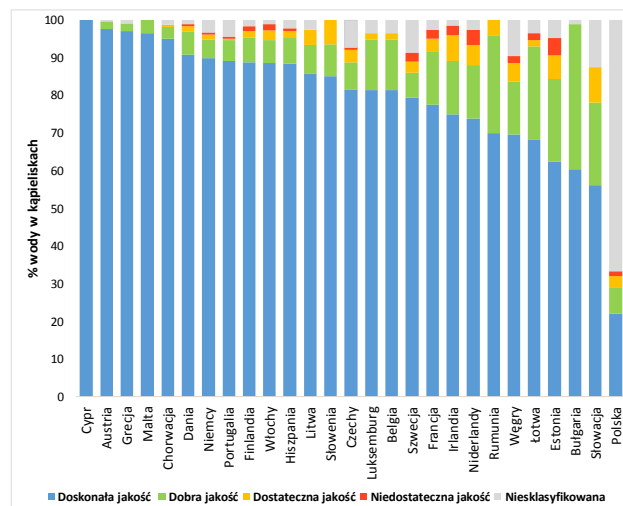
Jeśli chodzi o dyrektywę w sprawie wody pitnej¹¹⁴, od czasu wydania przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. nie jest dostępna żadna nowa ocena jakości wody pitnej. Jakość wody pitnej w Polsce nie została wskazana jako obszar wzbudzający obawy.

Wersja przekształcona dyrektywy¹¹⁵ weszła w życie 12 stycznia 2021 r. i państwa członkowskie mają czas na jej transpozycję do swojego krajowego systemu prawnego do 12 stycznia 2023 r. Polska będzie musiała spełnić te zweryfikowane normy jakości.

Dyrektywa dotycząca jakości wody w kąpieliskach

Jeśli chodzi o dyrektywę dotyczącą jakości wody w kąpieliskach, wykres 31 pokazuje, że w 2020 r. spośród 602 polskich kąpielisk 22,1% charakteryzowało się doskonałą jakością, a 32,1% jakością co najmniej dostateczną, natomiast 66,6% nie zostało sklasyfikowane¹¹⁶. Szczegółowe informacje na temat wody w polskich kąpieliskach można uzyskać korzystając z interaktywnej mapy opracowanej przez Europejską Agencję Środowiska.

Wykres 31: Jakość wody w europejskich kąpieliskach w sezonie w 2020 r.¹¹⁷



¹¹² [Polska – profil kraju – SDG a środowisko – Europejska Agencja Środowiska \(europa.eu\)](#)

¹¹³ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Środowiska, Ocena wstępnych ocen ryzyka powodziowego drugiego cyklu oraz identyfikacja obszarów potencjalnego znaczącego ryzyka powodziowego na podstawie dyrektywy powodziowej: państwo członkowskie: [Polska](#), 2022 r.

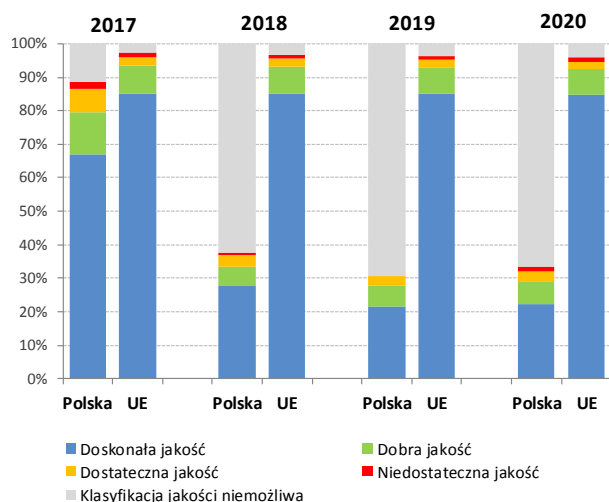
¹¹⁴ Dz.U. L 330 z 5.12.1998, s. 32–54.

¹¹⁵ Dz.U. L 435 z 23.12.2020, s. 1.

¹¹⁶ Europejska Agencja Środowiska, 2021 r. [Stan wody w kąpieliskach – Europejska Agencja Środowiska \(europa.eu\)](#).

¹¹⁷ Europejska Agencja Środowiska, [European bathing water quality in 2020 \[Jakość wody w europejskich kąpieliskach w 2020 r.\]](#), 2022 r.

Wykres 32: Jakość wody w kąpieliskach w Polsce w latach 2017–2020¹¹⁸



*Dane o wodach w kąpieliskach w UK za lata 2017, 2018 i 2019 zostały ujęte w ramach średniej UE.

Dyrektywa azotanowa

W najnowszym sprawozdaniu Komisji w sprawie wdrożenia dyrektywy azotanowej¹¹⁹, obejmującym lata 2016–2019¹²⁰, ostrzega się, że azotany nadal powodują szkodliwe zanieczyszczenie wód w UE. Nadmierna ilość azotanów w wodzie jest szkodliwa zarówno dla zdrowia ludzkiego, jak i dla ekosystemów, gdyż powoduje niedobór tlenu i eutrofizację. Oczyszczanie wód przez organy krajowe i rolników ma pozytywny wpływ na zaopatrzenie w wodę pitną i różnorodność biologiczną oraz na sektory, takie jak rybołówstwo i turystyka. Nadmierne nawożenie pozostaje jednak problemem w wielu częściach UE.

W Polsce gęstość obsady zwierząt gospodarskich jest zbliżona do średniej UE, a nadwyżka azotu i fosforu netto nieznacznie przekracza średnią UE.

Istnieje dobrze rozwinięta sieć stacji monitorowania. Jakość wód gruntowych jest ogólnie dobra, przy czym w niektórych gorących miejscach stężenie azotanów wynosi >50 mg/l. Bardzo duża liczba wód powierzchniowych została uznana za wody eutroficzne. Eutrofizacja dotyczy zarówno wód śródlądowych, jak i morskich.

Program działań został zmieniony w 2018 r.

Polska jest jednym z państw członkowskich, które stoją przed największymi wyzwaniami w walce

z zanieczyszczeniem związkami biogennymi pochodzącymi z rolnictwa.

Dyrektywa dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych

Na przestrzeni lat Polska napotykała trudności w wypełnianiu zobowiązań wynikających z dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych. Według ostatnich dostępnych danych¹²¹ wskaźnik zgodności w Polsce wynosi 87 % i jest wyższy niż średnia UE, która w 2018 r. wynosiła 76 %. Biorąc jednak pod uwagę ilość ścieków komunalnych, które nadal wymagają odbioru lub oczyszczania zgodnie z wymogami dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych, należy podjąć dalsze działania:

- (i) odbiór dodatkowych ścieków komunalnych (0,3 %) odpowiadających 0,12 mln równoważnej liczby mieszkańców;
- (ii) oczyszczanie biologiczne dodatkowych ścieków komunalnych (1,2 %) odpowiadających 0,45 mln równoważnej liczby mieszkańców; oraz
- (iii) oczyszczanie biologiczne przy użyciu azotu oraz usuwanie fosforu z dodatkowych ścieków komunalnych (4,0 %) odpowiadających 1,31 mln równoważnej liczby mieszkańców.

Według uzgodnień przyjętych w traktacie o przystąpieniu z [2003 r.] wszystkie polskie aglomeracje powinny były spełnić wymogi dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych do 31 grudnia 2015 r. Jak dotąd jednak 1 123 aglomeracje nadal nie mają systemu odbioru ścieków komunalnych zgodnego z tymi wymogami. Ponadto w 1 232 aglomeracjach ścieki komunalne wprowadzane do systemów odbioru nie są poddawane odpowiedniemu oczyszczaniu przed ich odprowadzeniem. W 415 aglomeracjach Polska nie zapewniła także bardziej rygorystycznego oczyszczania ścieków komunalnych wprowadzanych do systemów odbioru i odprowadzanych na obszary wrażliwe. Komisja stwierdziła, że mimo pewnego postępu i unijnego wsparcia finansowego z funduszy polityki spójności władze nie wykazały, że w przypadku tych aglomeracji wymogi zostały spełnione.

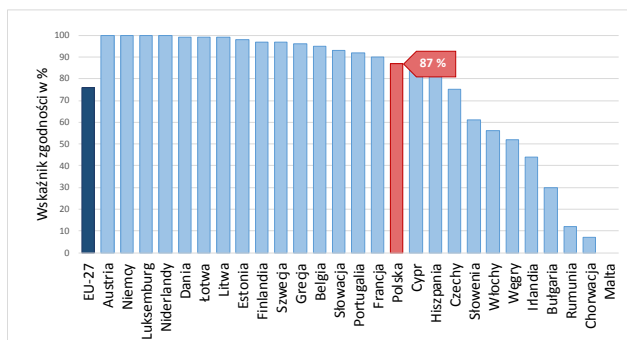
¹¹⁸ Europejska Agencja Środowiska, Jakość wody w europejskich kąpieliskach w 2017 r., 2018 r., 2019 r., 2020 r.

¹¹⁹ Wdrażanie dyrektywy azotanowej w UE.

¹²⁰ Ostatnie sprawozdanie z wdrażania 2016–2019

¹²¹ Europejski System Informacji Wodnej – profile państw pod względem oczyszczania ścieków komunalnych – Polska

Rysunek 33: Odsetek ścieków komunalnych, które spełniają wszystkie wymogi dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych (odbiór, oczyszczanie biologiczne, oczyszczanie biologiczne z usuwaniem azotu lub fosforu) na obszarach miejskich spełniających wymogi dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych („wskaźnik zgodności”) (%), 2018 r.¹²²



Mimo poprawy zgodności z wymogami, która nastąpiła w ostatnich latach, ponad 1 000 aglomeracji nadal nie spełnia wymogów dyrektywy w zakresie odbioru i oczyszczania. W uzasadnionej opinii przesłanej w maju 2020 r. Komisja wezwała Polskę do zagwarantowania właściwego odbioru i oczyszczania ścieków komunalnych zgodnie z wymogami dyrektywy 91/271/EWG. Jeżeli Polska nie podejmie odpowiednich działań, Komisja może zdecydować o skierowaniu sprawy do Trybunału Sprawiedliwości.

Działania priorytetowe na 2022 r.

- Polska powinna ocenić nowe zmiany fizyczne jednolitych części wód zgodnie z art. 4 ust. 7 ramowej dyrektywy wodnej oraz rozważyć warianty alternatywne i odpowiednie środki łączące.
- Należy kontynuować obecne działania w kierunku dalszego ograniczania zanieczyszczeń w jednolitych częściach wód.
- Polska powinna usprawnić skoordynowane wdrażanie polityki wodnej i polityki ochrony środowiska.
- Należy zakończyć wdrażanie dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych we wszystkich aglomeracjach w drodze budowy niezbędnej infrastruktury.
- Należy wzmocnić programy działań mające na celu rozwiązanie problemów związanych z eutrofizacją zarówno wód śródlądowych, jak

i morskich, na które wywierana jest znaczna presja ze strony rolnictwa.

Chemikalia

UE dąży do zapewnienia, aby chemikalia wytwarzano i wykorzystywano w sposób ograniczający do minimum wszelkie znaczące niekorzystne skutki dla zdrowia ludzi i dla środowiska. W październiku 2020 r. Komisja opublikowała strategię w zakresie chemikaliów na rzecz zrównowagi na rzecz nietoksycznego środowiska¹²³, która doprowadziła do pewnych zmian systemowych w prawodawstwie UE dotyczącym chemikaliów. Strategia ta jest częścią dążenia UE do osiągnięcia zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń – kluczowego zobowiązania Europejskiego Zielonego Ładu.

Prawodawstwo UE dotyczące chemikaliów¹²⁴ zapewnia podstawową ochronę zdrowia ludzi i środowiska. Gwarantuje ono także stabilność i przewidywalność w odniesieniu do przedsiębiorstw prowadzących działalność w ramach jednolitego rynku.

Od 2007 r. Komisja gromadzi informacje na temat egzekwowania rozporządzenia w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów („rozporządzenia REACH”) oraz rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania („rozporządzenia CLP”). W grudniu 2020 r. Komisja oceniła sprawozdania państw członkowskich dotyczące wdrażania i egzekwowania tych rozporządzeń¹²⁵ zgodnie z art. 117 ust. 1 rozporządzenia REACH oraz art. 46 ust. 2 rozporządzenia CLP. Według najnowszych dostępnych danych krajowe struktury egzekwowania w ostatnich latach nie uległy znaczącym zmianom. Z tego sprawozdania wyraźnie wynika jednak, że nadal istnieje wiele rozbieżności we wdrażaniu rozporządzeń REACH i CLP, w szczególności w dziedzinie egzekwowania prawa. Poziomy zgodności odnotowane w państwach członkowskich wydają się względnie stabilne w czasie, ale z nieznaczną tendencją spadkową, co prawdopodobnie spowodowane jest tym, że: (i) organy odpowiedzialne za egzekwowanie prawa stają się bardziej skuteczne w wykrywaniu produktów/przedsiębiorstw niespełniających wymogów oraz (ii) na rynek unijny wprowadzanych jest więcej produktów niespełniających wymogów.

¹²³ [COM\(2020\) 667 final](#)

¹²⁴ Rozporządzenie REACH: Dz.U. L 396 z 30.12.2006, s. 1 – rozporządzenie CLP: Dz.U. L 252 z 31.12.2006, s. 1.

¹²⁵ Komisja Europejska, [Sprawozdanie końcowe z funkcjonowania rozporządzeń REACH i CLP z 2020 r.](#)

¹²² Komisja Europejska, [WISE Freshwater](#), 2021 r.

W sierpniu 2021 r. Komisja opublikowała mierzalną ocenę egzekwowania¹²⁶ dwóch głównych rozporządzeń UE (rozporządzenia REACH i rozporządzenia CLP) dotyczących chemikaliów, korzystając z szeregu wskaźników obejmujących różne aspekty egzekwowania.

Odpowiedzialność za kontrolę zgodności z rozporządzeniem REACH w Polsce spoczywa na następujących organach¹²⁷:

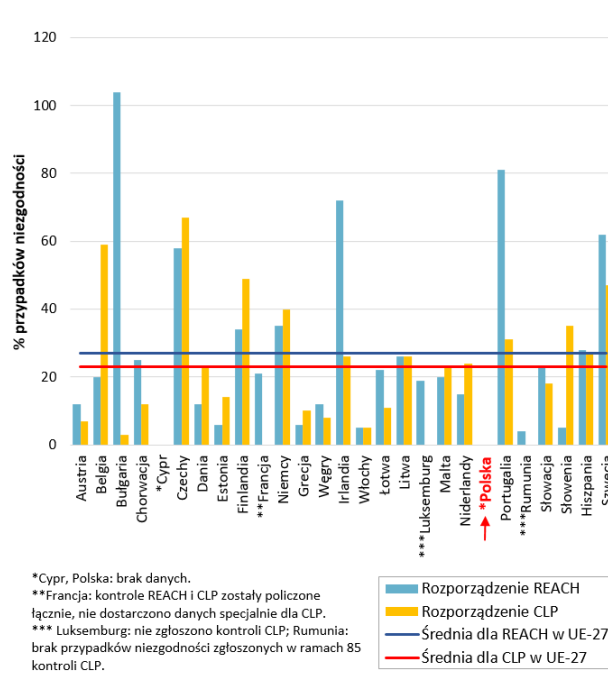
- Państwowa Inspekcja Sanitarna (główny organ egzekwowania prawa)
- Inspekcja Ochrony Środowiska
- Państwowa Inspekcja Pracy
- Inspekcja Handlowa
- Państwowa Straż Pożarna
- Służba Celna.

Polska nie opracowała i nie planuje opracować żadnej strategii egzekwowania rozporządzeń REACH i CLP¹²⁸.

Co do zasady wszystkie naruszenia rozporządzenia REACH klasyfikuje się jako poważne lub bardzo poważne przestępstwa administracyjne przeciwko środowisku. Jeżeli naruszenie jest wystarczająco poważne, właściwy organ może oprócz grzywny orzec o nałożeniu dodatkowych kar. W razie potrzeby organ ten może także nakazać tymczasowe zajęcie mienia i dokumentów.

Polskie sprawozdania wymagane na podstawie art. 117 rozporządzenia REACH i art. 46 rozporządzenia CLP nie zawierają żadnych danych na temat przydzielonych pracowników lub przeprowadzonych kontroli w okresie sprawozdawczym (2015–2019)¹²⁹.

Rysunek 34: Odsetek przypadków niezgodności z wymogami w całkowitej liczbie kontroli REACH i CLP w 2019 r. na państwo członkowskie oraz w porównaniu ze średnią UE¹³⁰



Działania priorytetowe na 2022 r.

- Usprawnienie wdrażania i egzekwowania zdolności administracyjnych w celu wspierania podejścia zakładającego zerową tolerancję w odniesieniu do niezgodności z przepisami;
- Wzywa się Polskę do opracowania i wdrożenia strategii egzekwowania rozporządzeń REACH i CLP.

¹²⁶ Komisja Europejska, [REACH and CLP enforcement: EU level enforcement indicators \[Egzekwowanie rozporządzeń REACH i CLP: wskaźniki egzekwowania na poziomie UE\]](#)

¹²⁷ Komisja Europejska, [REACH and CLP enforcement: EU level enforcement indicators \[Egzekwowanie rozporządzeń REACH i CLP: wskaźniki egzekwowania na poziomie UE\]](#)

¹²⁸ Komisja Europejska, [Sprawozdanie końcowe z funkcjonowania rozporządzeń REACH i CLP z 2020 r.](#), s. 76.

¹²⁹ Komisja Europejska, [Sprawozdanie końcowe z funkcjonowania rozporządzeń REACH i CLP z 2020 r.](#), s. 87–88.

¹³⁰ Komisja Europejska, [Sprawozdanie końcowe z funkcjonowania rozporządzeń REACH i CLP z 2020 r.](#), s. 87–88.

4. Działania w dziedzinie klimatu

W grudniu 2020 r. UE i jej państwa członkowskie przedstawiły UNFCCC zaktualizowany ustalony na poziomie krajowym wkład.

UE podejmuje działania w ramach wszystkich sektorów i polityk w celu redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz przejścia na neutralną dla klimatu gospodarkę zrównoważoną, jak również mierzy się z nieuniknionymi konsekwencjami zmiany klimatu.

Przepisy UE dotyczące klimatu motywują do redukcji emisji pochodzących z wytwarzania energii elektrycznej, przemysłu, transportu, sektora morskiego oraz fluorowanych gazów cieplarnianych wykorzystywanych w produktach.

W odniesieniu do transportu drogowego w przepisach UE wymaga się redukcji intensywności emisji gazów cieplarnianych pochodzących z paliwa stosowanego w pojazdach o 6 % w 2020 r. w porównaniu z 2010 r.¹³¹

oraz ustanawia wiążące standardy dotyczące emisji gazów cieplarnianych dla różnych kategorii pojazdów¹³².

W związku z rozporządzeniem w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych emisje fluorowanych gazów cieplarnianych w UE do 2030 r. ulegną zmniejszeniu o dwie trzecie w porównaniu z poziomami w 2014 r.

Od 2021 r. emisje i usuwanie gazów cieplarnianych w wyniku LULUCF zostały uwzględnione w działaniach UE na rzecz redukcji emisji.

Integralną częścią Europejskiego Zielonego Ładu jest unijna polityka przystosowywania się do zmiany klimatu. Od 2021 r. państwa członkowskie mają obowiązek składania sprawozdań z krajowych polityk w dziedzinie przystosowania się do zmian klimatu¹³³, gdyż w Europejskim prawie o klimacie uznano przystosowanie się do zmian klimatu za kluczowy element długoterminowej globalnej reakcji na zmianę klimatu. Państwa członkowskie mają obowiązek przyjęcia strategii krajowych, a UE będzie regularnie oceniać postępy w ramach ogólnego zarządzania działaniami w dziedzinie klimatu. W zaktualizowanej unijnej strategii przystosowania się do zmiany klimatu, opublikowanej w lutym 2021 r., określono sposób, w jaki UE może przystosować się do nieuniknionych skutków zmiany klimatu i uodpornić się na zmianę klimatu do 2050 r.

Główne krajowe polityki i strategie klimatyczne

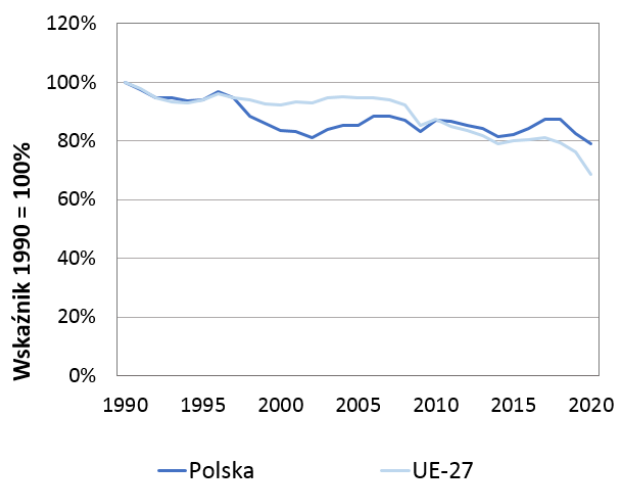
W 2019 r. Polska przedłożyła zintegrowany krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu na lata 2021–2030. W 2021 r. Polska przyjęła krajową strategię w dziedzinie energii w perspektywie do 2040 r. Podano w niej cel orientacyjny redukcji całkowitej emisji gazów cieplarnianych o 30 % do 2030 r. w porównaniu z 1990 r.

W swoim planie odbudowy i zwiększania odporności Polska przeznaczyła prawie 42,7 % planu na realizację celów klimatycznych oraz przedstawiła kluczowe reformy i inwestycje do celów w zakresie zielonej transformacji.

W 2013 r. Polska opublikowała swoją pierwszą krajową strategię przystosowania do zmian klimatu. Głównym celem strategicznego planu przystosowania się do zmian klimatu na 2020 r. jest zapewnienie zrównoważonego rozwoju oraz skutecznego funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa w warunkach zmiany klimatu.

W ciągu ostatnich dwóch dekad Polska poczyniła ograniczone postępy w dziedzinie dekarbonizacji gospodarki. W 2020 r. całkowita krajowa emisja była o 21 % niższa w porównaniu z 1990 r. (zob. rysunek 35).

Rysunek 35: Całkowita emisja gazów cieplarnianych (w tym w lotnictwie międzynarodowym) w Polsce, 1990–2020



Cel dotyczący wspólnego wysiłku redukcyjnego

Jeżeli chodzi o emisje nieobjęte unijnym systemem handlu emisjami, państwa członkowskie ustanowiły wiążące cele krajowe w przepisach dotyczących wspólnego wysiłku redukcyjnego. Na podstawie przepisów UE Polska ma następujące cele: (i) ograniczenie wzrostu emisji gazów cieplarnianych

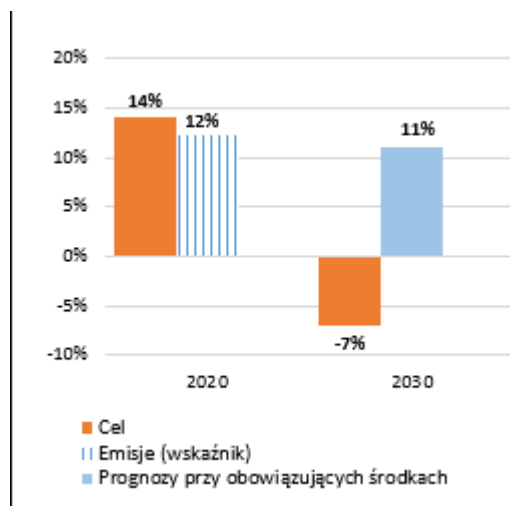
¹³¹ Dyrektywą w sprawie jakości paliw (dyrektywa 98/70/WE) wprowadzono rygorystyczne wymogi jakościowe dotyczące paliw wykorzystywanych w transporcie drogowym w UE w celu ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska oraz zwiększenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym w całej UE.

¹³² Dyrektywa 98/70/WE.

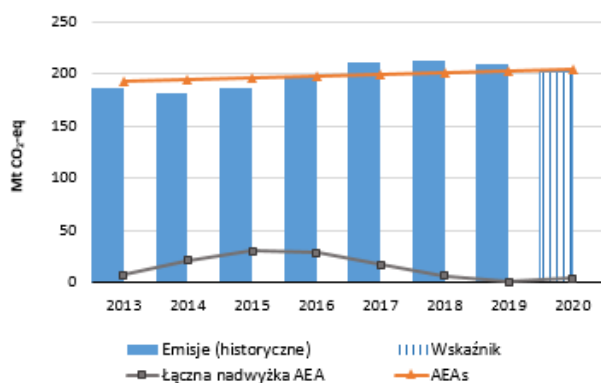
¹³³ Art. 29 rozporządzenia (UE) 2018/1999.

w sektorach nieobjętych systemem handlu emisjami (budownictwo, transport drogowy i krajowy transport morski, rolnictwo, odpady i przemysł drobny) o +14 % do 2020 r. oraz (ii) ograniczenie emisji o 7 % do 2030 r. w porównaniu z poziomem w 2005 r. W 2019 r. poziom krajowych emisji nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji był w znacznym stopniu zbliżony do celu wyznaczonego na 2020 r. W swoim krajowym planie w dziedzinie energii i klimatu Polska zamierza wdrożyć dodatkowe środki w celu osiągnięcia redukcji emisji nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji zgodnie z aktualnym celem redukcji emisji na 2030 r. wynoszącym -7 % (zob. rysunek 36).

Rysunek 36: Emisje i cele w Polsce na podstawie decyzji dotyczącej wspólnego wysiłku redukcyjnego/rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego na 2020 r. i 2030 r. jako zmiana procentowa w stosunku do 2005 r.



Rysunek 37: Emisje, roczny limit emisji i zgromadzona nadwyżka/deficyt rocznego limitu emisji w Polsce na podstawie decyzji dotyczącej wspólnego wysiłku redukcyjnego w latach 2013–2020



Główne kierunki rozwoju sektorowego

W latach 2010–2019 w transporcie drogowym w Polsce intensywność emisji gazów cieplarnianych pochodzących z paliwa stosowanego w pojazdach zmalała o 4,2 %. Aby zrealizować aktualny ogólnounijny cel redukcji o 6 %, państwo musi podjąć szybkie działania. Aby zrealizować ten cel, państwa członkowskie mogą na przykład: (i) zwiększyć wykorzystywanie energii elektrycznej w transporcie drogowym; (ii) wspierać wykorzystywanie biopaliw, w szczególności zaawansowanych biopaliw; (iii) zachęcać do rozwoju i stosowania paliw odnawialnych pochodzenia niebiologicznego oraz (iv) ograniczać emisje na początku cyklu życia produktu przed procesami rafinacji.

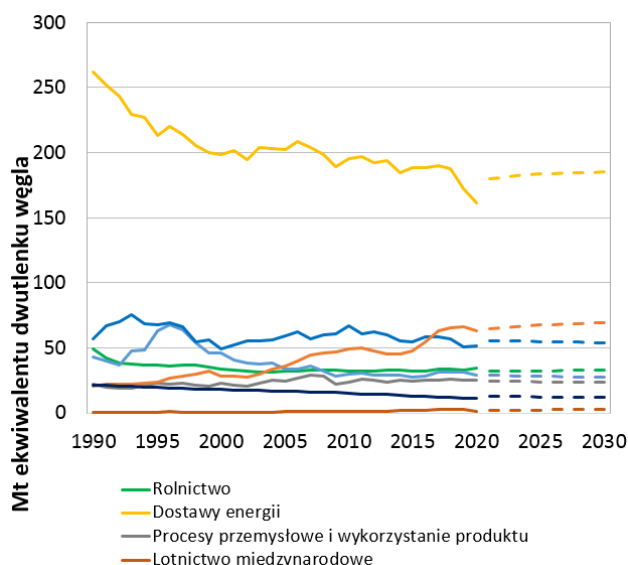
W 2019 r. transport drogowy odpowiadał za 16 % całkowitej emisji gazów cieplarnianych w Polsce. W porównaniu z 2005 r. emisje z poszczególnych sektorów wzrosły o 89 %. Polska zamierza: (i) przyspieszyć elektryfikację transportu, w tym dzięki rozbudowie infrastruktury służącej do ładowania; (ii) promować stosowanie paliw alternatywnych, w tym wodoru; oraz (iii) pracować nad rozwojem baterii.

Jeśli chodzi o budownictwo, w krajowym planie w dziedzinie energii i klimatu przedstawiono szereg działań wraz z ilościowym celem zwiększenia udziału izolowanych termicznie budynków mieszkalnych do 70 % w 2030 r. (w porównaniu z 58,8 % w 2015 r.). Celem tego planu jest również ograniczenie liczby osób mieszkających w złych warunkach spowodowanych przeludnieniem, złym stanem technicznym lub brakiem urządzeń technicznych do 3,3 mln w 2030 r. (w porównaniu z 5 360 000 w 2011 r.). W lutym 2022 r. Polska przedstawiła Komisji swoją długoterminową strategię renowacji.

Jeśli chodzi o rolnictwo, pod względem strukturalnym sektor ten nadal nie przeszedł na gospodarkę niskoemisyjną. Emisje gazów cieplarnianych niezawierających CO₂, takie jak emisje metanu pochodzące od zwierząt gospodarskich, utrzymują się raczej na tym samym poziomie zamiast maleć.

Na rysunku 38 przedstawiono emisję gazów cieplarnianych w podziale na sektory.

Rysunek 38: Emisje gazów cieplarnianych w Polsce w podziale na sektory¹³⁴ – emisje historyczne w latach 1990–2019, prognozy na lata 2021–2030¹³⁵

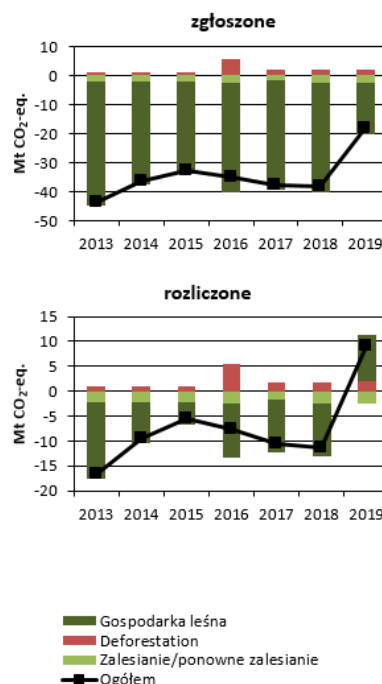


W sektorze LULUCF w Polsce do 2030 r. spodziewany jest dalszy spadek pochłaniania netto. Z ilości zgłoszonych w odniesieniu do sektora LULUCF w Polsce na podstawie protokołu z Kioto wynika, że w latach 2013–2019 pochłanianie netto utrzymywało się na poziomie średnio 34,6 Mt ekwiwalentu dwutlenku węgla. W tym względzie udział Polski stanowi 10 % średniego rocznego pochłaniania w UE-27 w wysokości -344,9 Mt ekwiwalentu dwutlenku węgla (zob. rysunek 39). Z rozliczenia dotyczącego tego samego okresu wynika, że saldo dodatnie jednostek netto wynosi średnio -7,5 Mt ekwiwalentu dwutlenku węgla, co odpowiada 6,5 % rozliczonego pochłaniania w UE-27 w wysokości -115,0 Mt ekwiwalentu dwutlenku węgla. W latach 2013–2015 zgłoszone pochłanianie netto z LULUCF i rozliczone saldo dodatnie jednostek netto zmalały, do 2018 r. wzrosły, a w 2019 r. gwałtownie zmalały, powodując saldo ujemne jednostek netto na ten rok. Polska jest jednym z 14 państw członkowskich UE, które wykazują saldo ujemne jednostek netto za co najmniej jeden rok w tym wstępnym okresie obrachunkowym.

¹³⁴ Sektory przedstawione na rysunku odpowiadają następującym sektorom IPCC: Dostawy energii: 1A1, 1B i 1C. Zużycie energii przez przemysł produkcyjny: 1A2. Procesy przemysłowe i wykorzystanie produktu: 2. Transport: 1A3. Inne zużycie energii: 1A4, 1A5 i 6. Rolnictwo: 3. Odpady: 5. Lotnictwo międzynarodowe: 1.D.1.a.

¹³⁵ Europejska Agencja Środowiska, tendencje i prognozy w zakresie całkowitej emisji gazów cieplarnianych

Rysunek 39: Zgłoszone i rozliczone emisje i pochłanianie z LULUCF w Polsce (w Mt ekwiwalentu dwutlenku węgla).¹³⁶



Wykorzystanie przychodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS na aukcji

Łączne przychody ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na aukcjach w ramach systemu EU ETS w latach 2012–2021 wyniosły 13,6 mld EUR. W Polsce przychodów nie przeznaczają się na konkretny cel – zgłoszono realizację przykładowych projektów za kwotę stanowiącą około 50 % przychodów przeznaczonych na określone projekty finansowane w odniesieniu do celów związanych z klimatem i energią.

Działania priorytetowe na 2022 r.

- Dalsza sprawiedliwa transformacja regionów górniczych oraz obniżenie emisyjności koszyka energetycznego. Polska jest w dalszym ciągu silnie uzależniona od węgla kamiennego i brunatnego, a odchodzenie od produkcji energii elektrycznej opartej na węglu stanowi istotne wyzwanie. Inwestycje w sektor energetyczny są konieczne także

¹³⁶ Różnice między zgłoszonymi a rozliczonymi emisjami z LULUCF na podstawie protokołu z Kioto opisano w „nocie objaśniającej do LULUCF – ilości rozliczone i zgłoszone na podstawie protokołu z Kioto”.

z uwagi na starzejącą się infrastrukturę.

- Wykorzystywanie potencjału rozwojowego energii wiatrowej na lądzie i na obszarach morskich.
- Wprowadzenie środków mających na celu poprawę integracji systemu energetycznego i dekarbonizacji zużycia gazu, w tym poprzez rozwój rynku technologii magazynowania i czystego wodoru.
- Wprowadzenie transportu bezemisyjnego lub niskoemisyjnego, w szczególności bezemisyjnego transportu publicznego w większych miastach, oraz

poprawa infrastruktury służącej do ładowania. Poprawa dostępu do transportu publicznego między miastami, małymi miastami i obszarami wiejskimi.

- Dalszy rozwój zielonych sektorów gospodarki i tworzenie nowych miejsc pracy dla wysoko wykwalifikowanych pracowników poprzez zintensyfikowanie badań naukowych i innowacji. W latach 2014–2018 liczba zielonych miejsc pracy w Polsce wzrosła o 20 %.

Część II: Ramy ułatwiające: narzędzia wdrażania

5. Finansowanie

Potrzeby w zakresie inwestycji środowiskowych w UE

Finansowanie środków ochrony środowiska jest niezbędne, aby odniosły one sukces. Chociaż większość finansowania pochodzi ze źródeł krajowych, znaczący wkład wnoszą różne fundusze UE, pomagając w zlikwidowaniu luk w finansowaniu.

Po 2020 r. środki ochrony środowiska będą wspierane z unijnego funduszu odbudowy po kryzysie związanym z COVID-19 (w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności), opierać się na zasadzie „nie czyni poważnych szkód”. Zobowiązania odnowione na 26. konferencji ONZ w sprawie zmiany klimatu (COP26) (Glasgow, październik–listopad 2021 r.) oraz na Konferencji Stron Konwencji o różnorodności biologicznej COP15 (kwiecień–maj 2022 r.)¹³⁷ także znajdują odzwierciedlenie w budżecie UE.

Ogólne luki w inwestycjach środowiskowych (UE-27)

Potrzeby inwestycyjne UE związane z zieloną transformacją obejmują szereg powiązanych ze sobą dziedzin. Dodatkowe potrzeby inwestycyjne wykraczające poza scenariusz odniesienia (tj. luka między inwestycją potrzebną a przewidywaną, która powstanie, jeśli nie zostaną podjęte dodatkowe działania) dla klimatu, energii i transportu oszacowano na 390 mld EUR rocznie (UE-27)¹³⁸ oraz dodatkowe 130 mld EUR rocznie na realizację podstawowych celów środowiskowych UE¹³⁹. Koszty przystosowania się do zmian klimatu także mogą być znaczące i szacuje się, że osiągną łącznie 35–62 mld EUR (w węższym zakresie) lub 158–518 mld EUR (w szerszym

zakresie) rocznie¹⁴⁰. Wymienione potrzeby inwestycyjne odzwierciedlają realizację celów na 2020 r. i 2030 r. (z wyjątkiem przystosowania się do zmian klimatu, w przypadku którego oczekuje się, że koszty rozłożą się w dalszym horyzoncie czasowym).

Wstępną aktualizację podstawowych luk w zakresie inwestycji środowiskowych w UE przedstawiono w tabeli 1¹⁴¹. Prawie 40 % potrzeb w zakresie inwestycji środowiskowych dotyczy przeciwdziałania zanieczyszczeniu, które stanowi ponad 70 % luki inwestycyjnej połączonej z gospodarką wodną. Lukę inwestycyjną w gospodarce o obiegu zamkniętym oraz w obszarze odpadów szacuje się na 13–28 mld EUR rocznie w zależności od wdrożonych poziomów obiegu zamkniętego. Roczną lukę w finansowaniu różnorodności biologicznej szacuje się na około 20 mld EUR.

Tabela 1: Szacunkowy podział luk w zakresie inwestycji środowiskowych UE w podziale na cele środowiskowe, 2021–2030 (rocznie)¹⁴²

	Szacunkowa luka inwestycyjna (UE-
--	-----------------------------------

¹⁴⁰ [SWD\(2018\) 292](#). Ocena skutków dołączona do wniosku dotyczącego rozporządzenia LIFE (COM(2018) 385).

¹⁴¹ Uwzględniając spadki spowodowane brexitem oraz połączenie niektórych celów. Źródło: DG ENV „Study supporting EU green investment needs analysis” [„Ekspertyza wspierająca analizę potrzeb w zakresie zielonych inwestycji”] (trwające, 2021–2023) oraz analiza wewnętrzna DG ENV „Environmental investment needs and financing in the EU’s green transition” [„Potrzeby w zakresie inwestycji środowiskowych oraz finansowanie w zielonej transformacji UE”], lipiec 2020 r.

¹⁴² Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Środowiska, „Study supporting EU green investment needs analysis” [„Ekspertyza wspierająca analizę potrzeb w zakresie zielonych inwestycji”] (trwające, 2021–2023) oraz analiza wewnętrzna Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska „Environmental investment needs and financing in the EU’s green transition” [„Potrzeby inwestycji środowiskowych oraz finansowanie w zielonej transformacji UE”], lipiec 2020 r.

¹³⁷ [Konwencja o różnorodności biologicznej, Globalne ramy różnorodności biologicznej na okres po 2020 roku](#).

¹³⁸ [SWD\(2021\) 621](#), towarzyszący wniosek COM(2021) 557 dotyczący zmiany dyrektywy REDII (UE) 2018/2001.

¹³⁹ [SWD\(2020\) 98 final/2](#).

Cel środowiskowy	27, rocznie)	
	mld EUR	%
Zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola	42,8	39 %
Gospodarka wodna i przemysł	26,6	24 %
Gospodarka o obiegu zamkniętym i odpady	13,0	12 %
Różnorodność biologiczna i ekosystemy ¹⁴³	21,5	20 %
Działalność badawcza, rozwojowa, innowacyjna i inna	6,2	6 %
łącznie	110,1	100 %

Potrzeby w zakresie inwestycji środowiskowych w Polsce

Jak widać w krajowym planie odbudowy i zwiększania odporności, w Polsce nastąpiło wyraźne przesunięcie priorytetów inwestycyjnych w stronę wspierania polityki klimatycznej, energetycznej i transportowej. W ramach Funduszu Odbudowy i Zwiększania Odporności szacunkowa kwota 15,1 mld EUR zostanie wydana na inwestycje obejmujące szeroki zakres działalności gospodarczej, takie jak:

- wytwarzanie energii wiatrowej na obszarach morskich;
- renowacja energetyczna budynków mieszkalnych połączona z usuwaniem ogrzewaczy opalanych węglem;
- technologie wodorowe;
- projekty czystego transportu miejskiego;
- zrównoważona gospodarka wodna na obszarach wiejskich;
- oraz zrównoważony transport.

¹⁴³ Aby zaspokoić potrzeby w zakresie unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030 (sieć Natura 2000, zielona infrastruktura), należy odblokować dla przyrody co najmniej 20 mld EUR rocznie (COM(2020) 380 final), natomiast aby w pełni zrealizować strategię (w tym odbudowę), potrzebne może się okazać 30–35 mld EUR, co wskazuje na istnienie luki w wysokości 10–20 mld EUR rocznie w porównaniu z bieżącymi wydatkami podstawowymi.

Zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola

W pierwszej unijnej prognozie w sprawie czystego powietrza¹⁴⁴ w ramach programu „Czyste powietrze dla Europy” oszacowano, że łączne koszty kontroli zanieczyszczenia powietrza w Polsce, której celem jest realizacja wymogów w zakresie redukcji emisji zgodnie z dyrektywą w sprawie krajowych poziomów emisji¹⁴⁵, do 2030 r. wyniosą 8 016 mln EUR rocznie. Kwota ta obejmuje 6 019 mln EUR na inwestycje kapitałowe (przy założeniu osiągnięcia celów w zakresie klimatu i energii na 2030 r.).

W drugiej prognozie w sprawie czystego powietrza¹⁴⁶ wskazuje się, że UE zasadniczo osiągnie redukcję emisji zanieczyszczeń powietrza, która odpowiada obowiązkom nałożonym w dyrektywie w sprawie krajowych poziomów emisji na 2030 r., jeżeli: (i) zostaną wdrożone wszystkie właściwe przepisy przyjęte do 2018 r. (w tym wszystkie cele w zakresie zanieczyszczenia powietrza oraz klimatu i energii na 2030 r., wyznaczone w 2018 r.) oraz (ii) państwa członkowskie wdrożą także środki zapowiedziane w krajowym programie ograniczania zanieczyszczenia powietrza. Wykluczono jednak poziomy amoniaku (NH₃) w 15 państwach członkowskich, w tym w Polsce.

Gospodarka wodna

Według opracowania OECD „Financing a Water Secure Future” [„Finansowanie bezpieczeństwa wodnego na przyszłość”] (2022 r.)¹⁴⁷ w przypadku zaopatrzenia w wodę Polska wykorzystuje połączenie zasobów konwencjonalnych (np. wody gruntowe) i niekonwencjonalnych (np. odsalanie). W ciągu ostatnich dziesięciu lat znaczący udział w funduszach publicznych miało finansowanie unijne¹⁴⁸. Szacuje się, że do 2030 r. łączna potrzeba dodatkowych inwestycji dla Polski wyniesie 11,4 mld EUR (około 1,14 mld EUR rocznie) powyżej poziomu bazowego, z czego około 88 % dotyczy

¹⁴⁴ Międzynarodowy Instytut Stosowanej Analizy Systemów (IIASA), [Progress towards the achievement of the EU's air quality and emissions objectives \[Postępy w realizacji celów unijnych w zakresie jakości powietrza i emisji\]](#), 2018 r.

¹⁴⁵ Obejmuje redukcje i pułapy emisji w odniesieniu do 5 czynników zanieczyszczenia powietrza: SO_x, NO_x, PM_{2,5}, NH₃ i lotnych związków organicznych do 2030 r. w porównaniu z 2005 r. Źródło: Progress towards the achievement of the EU's air quality and emissions objectives [Postępy w realizacji celów unijnych w zakresie jakości powietrza i emisji], IIASA, 2018 r. (str. 29). Wymogi oparto na dyrektywie (UE) 2016/2284.

¹⁴⁶ [COM\(2021\) 3 final](#). Międzynarodowy Instytut Stosowanej Analizy Systemów (IIASA), [Wsparcie w opracowaniu drugiej prognozy w sprawie czystego powietrza](#), 2020 r. oraz załącznik.

¹⁴⁷ OECD, [Financing a Water Secure Future \[Finansowanie bezpieczeństwa wodnego na przyszłość\]](#), 2022 r.

¹⁴⁸ OECD, [Financing a Water Secure Future \[Finansowanie bezpieczeństwa wodnego na przyszłość\]](#), 2022 r.

ścieków¹⁴⁹. Co więcej, najnowsze 6. sprawozdanie z wdrożenia ramowej dyrektywy wodnej i dyrektywy powodziowej¹⁵⁰ oraz dołączone do niego opracowanie finansowo-gospodarcze¹⁵¹ także stanowią istotne źródło informacji w tym względzie.

Odpady i gospodarka o obiegu zamkniętym

Według opracowania Komisji¹⁵², aby zrealizować cele w zakresie recyklingu dotyczące odpadów komunalnych i odpadów opakowaniowych, w latach 2021–2027 Polska musi zainwestować jeszcze dodatkowe 1,55 mld EUR (około 221,7 mln EUR rocznie) wykraczające poza scenariusz odniesienia w następujących dziedzinach:

- (i) odbiór;
- (ii) podmioty regenerujące w recyklingu;
- (iii) oczyszczanie bioodpadów;
- (iv) instalacje sortujące odpady; oraz
- (v) cyfryzacja rejestru odpadów.

Nie obejmuje to inwestycji niezbędnych w przypadku innych głównych strumieni odpadów (tworzywa sztuczne, wyroby włókiennicze, meble) lub w przypadku odblokowania wyższych poziomów obiegu zamkniętego oraz zapobiegania powstawaniu odpadów w całej gospodarce.

Różnorodność biologiczna i ekosystemy

W przedłożonych ostatnio priorytetowych ramach działania dla Polski wskazano, że koszty ochrony przyrody (w tym sieci Natura 2000) w latach 2021–27 wynoszą 4,51 mld EUR lub około 644,2 mln EUR rocznie (w tym 188 mln EUR kosztów jednorazowych)¹⁵³. Kwoty te nie obejmują dodatkowych kosztów realizacji unijnej

strategii na rzecz bioróżnorodności 2030, w tym kosztów związanych ze zwiększoną ochroną i odbudową.

Unijne finansowanie środowiskowe w latach 2014–2020

W wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2014–2020 przydzielono dla UE prawie 960 mld EUR (na zobowiązania, ceny z 2011 r.)¹⁵⁴. Zawarte w tych WRF na lata 2014–2020 zobowiązanie dotyczące zielonej transformacji obejmuje cel w postaci 20 % wydatków na klimat. Obejmuje ono także możliwości finansowania w przypadku środowiska, w szczególności w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych¹⁵⁵. Budżet WRF na lata 2014–2020 został następnie uzupełniony o ponad 50 mld EUR (w cenach bieżących) z programu REACT-EU na działania w ramach polityki spójności przeciw COVID-19¹⁵⁶.

W latach 2014–2020 Polska otrzymała z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych 90,8 mld EUR na inwestycje w tworzenie miejsc pracy oraz zrównoważoną i zdrową gospodarkę i środowisko. Planowane bezpośrednio inwestycje środowiskowe wynoszą prawie 6 mld EUR, przy czym kolejne 7,1 mld EUR wskazano jako pośrednią wartość inwestycji środowiskowych, co daje łącznie 13,1 mld EUR. Na rysunku 40 przedstawiono przegląd (planowanego) finansowania z funduszy ESI przeznaczonych dla Polski (kwoty dla UE, bez kwot dla poszczególnych krajów).

¹⁴⁹ OECD, Polska – nota tematyczna o kraju – finansowanie zaopatrzenia w wodę, systemów wodno-kanalizacyjnych i ochrony przeciwpowodziowej

¹⁵⁰ Sprawozdania z wdrażania ramowej dyrektywy wodnej i dyrektywy powodziowej – Dykcja Generalna ds. Środowiska – Komisja Europejska.

¹⁵¹ Komisja Europejska, Dykcja Generalna ds. Środowiska, [Economic data related to the implementation of the WFD and the FD and the financing of measures \[Dane gospodarcze dotyczące wdrażania ramowej dyrektywy wodnej i dyrektywy powodziowej oraz finansowanie środków\]](#), sprawozdanie końcowe, Urząd Publikacji, 2021.

¹⁵² Komisja Europejska, [Study on investment needs in the waste sector and on the financing of municipal waste management in Member States \[Ekspertyza na temat potrzeb inwestycyjnych w sektorze odpadów oraz finansowania gospodarowania odpadami w państwach członkowskich\]](#), 2019 r.

¹⁵³ N2K Group, Strengthening investments in Natura 2000 and improving synergies with EU funding instruments report to the European Commission [Sprawozdanie dla Komisji Europejskiej dotyczące wzmocnienia inwestycji w sieci Natura 2000 i poprawy synergii z unijnymi instrumentami finansowania], 2021 r.

¹⁵⁴ Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013.

¹⁵⁵ Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne obejmują Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Społeczny (EFS) wraz z Inicjatywą na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury (EFMRA).

¹⁵⁶ [Rozporządzenie \(UE\) 2020/2221](#)

Rysunek 40: Fundusze ESI przydzielone Polsce, w tym inwestycje środowiskowe, 2014–2020¹⁵⁷

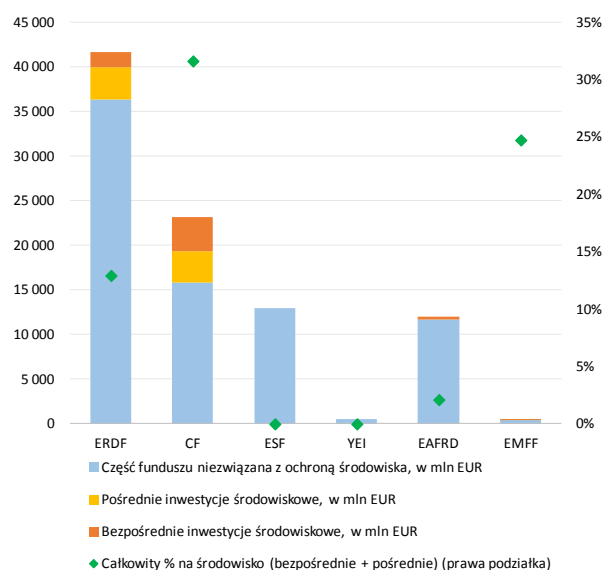


Tabela 2: Bezpośrednie i pośrednie inwestycje środowiskowe w ramach funduszy ESI w Polsce, 2014–2020¹⁵⁸

Instrument	Przydzielone środki na środowisko (w mln EUR)
W ramach polityki spójności (EFRR + Fundusz Spójności)	12 726,6
<u>Bezpośrednie inwestycje środowiskowe</u>	<u>5 606,3</u>
woda	2 779,4
odpady	532,8
jakość powietrza	441,4
	516,9
	271,3

¹⁵⁷ Komisja Europejska, analiza DG ds. Środowiska w oparciu o Portal Otwartych Danych dotyczących funduszy ESI (cohesiondata.ec.europa.eu), [Włączenie problemów środowiskowych do funduszy polityki spójności \(COWI, 2017\)](#), [rozporządzenie \(UE\) nr 1303/2013](#), [rozporządzenie \(UE\) 2021/1060](#) oraz [rozporządzenie wykonawcze \(UE\) nr 215/2014](#). Data graniczna danych: grudzień 2021 r. Inwestycje środowiskowe przedstawiono tutaj jako łączne wykorzystanie obszarów interwencji oraz współczynników na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 oraz rozporządzenia (UE) 2021/1060 umożliwiającą bardziej precyzyjną identyfikację i wycenę właściwych inwestycji środowiskowych. Uwaga: pośrednie inwestycje środowiskowe wycenia się za pomocą współczynników środowiskowych zawartych w załączniku I do rozporządzenia (UE) 2021/1060 (w przeciwieństwie do wartości całkowitej).

¹⁵⁸ Komisja Europejska, DG ds. Środowiska – analiza danych. Określone tu wartości inwestycji środowiskowych w określonych obszarach środowiskowych mogą różnić się od wartości indeksowanych na cohesiondata.ec.europa.eu, np. dla [czystego powietrza](#) lub [różnorodności biologicznej](#), z powodu dwóch czynników: szeregu wykorzystywanych współczynników środowiskowych oraz zakresu ocenianych funduszy. Analiza DG ds. Środowiska obejmuje pełny zakres funduszy ESI. Zob. również przypis do tabeli „Fundusze ESI przydzielone Polsce, w tym inwestycje środowiskowe, 2014–2020”.

różnorodność biologiczna i przyroda	1 064,6
rekultywacja gruntów	<u>7 120,3</u>
zarządzanie klimatyczne i zarządzanie ryzykiem	482,0
	1 089,4
<u>Pośrednie inwestycje środowiskowe</u>	295,4
energia odnawialna	4 960,7
efektywność energetyczna	61,6
inne rodzaje energii ¹⁵⁹	231,3
zrównoważony transport	
zrównoważona turystyka	
rozwój biznesu, badania naukowe i innowacje	
W ramach EFRROW/rozwoju obszarów wiejskich	252,5
<u>Bezpośrednie inwestycje środowiskowe</u>	<u>252,5</u>
zarządzanie klimatyczne i zarządzanie ryzykiem	
W ramach EFMRA	131,6
<u>Bezpośrednie inwestycje środowiskowe</u>	<u>122,3</u>
ochrona środowiska i efektywne gospodarowanie zasobami	122,3
<u>Pośrednie inwestycje środowiskowe</u>	<u>9,3</u>
rozwój biznesu, badania naukowe i innowacje	9,3
Łącznie w ramach funduszy ESI	13 110,7
Bezpośrednie inwestycje środowiskowe	5 981,1
Pośrednie inwestycje środowiskowe	7 129,6

Finansowanie ochrony środowiska z funduszy ESI zostało uzupełnione także z innych programów finansowania unijnego dostępnych dla wszystkich państw członkowskich, takich jak program LIFE, „Horyzont 2020”, lub pożyczkami z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), co łącznie daje szacunkową kwotę 13,4 mld EUR unijnego finansowania środowiskowego dla Polski w latach 2014–2020.

Program LIFE¹⁶⁰ jest w całości poświęcony celom środowiskowym i klimatycznym. Finansuje się z niego działania pilotażowe i działania najlepszych praktyk na rzecz wprowadzenia rozwiązań ekologicznych. W latach 2014–2020 Polska otrzymała od Unii wsparcie dla 13 projektów LIFE (na rzecz przyrody i środowiska) na kwotę 42,7 mln EUR z programu LIFE (spośród 1 028 projektów

¹⁵⁹ Inteligentne systemy dystrybucji energii (inteligentne sieci energetyczne) oraz wysokosprawna kogeneracja i systemy ciepłownicze, oparte odpowiednio na obszarach interwencji 53 i 54 (przy współczynnikach środowiskowych wynoszących 40 %) ROZPORZĄDZENIA (UE) 2021/1060, załącznik I.

¹⁶⁰ Komisja Europejska, [program LIFE](#).

LIFE UE-27, przy łącznym wkładzie UE wynoszącym 1,74 mld EUR)¹⁶¹.

W latach 2014–2020 w ramach programu „Horyzont 2020” przydzielono Polsce około 22,8 mln EUR, w szczególności na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym, w tym surowców, przyrody i zasobów, działań w dziedzinie klimatu oraz wody. Kwota ta stanowi około 3,1 % łącznego przydziału Polski¹⁶². Z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych Polska otrzymała 203,9 mln EUR na bezpośrednie inwestycje środowiskowe oraz 30 mln EUR na pośrednie inwestycje środowiskowe (razem 233,9 mln EUR) ze swojego łącznego przydziału (3,3 mld EUR)¹⁶³. Na bezpośrednie inwestycje środowiskowe (zwłaszcza dotyczące wody, kanalizacji i odpadów) Polska otrzymała od EBI 41,8 mln EUR z całkowitej kwoty pożyczek udzielonych jej przez EBI (33,1 mld EUR)¹⁶⁴. Państwo zajmuje 5. miejsce pod względem całkowitej wielkości pożyczek udzielonych przez EBI.

W 2020 r. EBI przeznaczył 24,2 mld EUR na finansowanie walki ze zmianą klimatu w całej Europie, co stanowi 37 % całkowitego finansowania. Przeznaczył także 1,8 mld EUR (3 % swojego finansowania) na szersze pożyczki środowiskowe^{165 166}.

Unijne finansowanie ochrony środowiskowe w latach 2021–2027

W planie inwestycyjnym na rzecz Europejskiego Zielonego Ładu na 2020 r. wzywa się do przeznaczenia 1 bln EUR na zielone inwestycje (publiczne i prywatne) do 2030 r. W ramach WRF na lata 2021–2027 oraz programu wydatków NextGenerationEU zostanie zmobilizowana kwota w wysokości 2,018 bln EUR (w cenach bieżących) na wsparcie wychodzenia z kryzysu spowodowanego COVID-19 oraz długoterminowych priorytetów UE, w tym ochrony środowiska¹⁶⁷. W ramach realizacji zobowiązania Zielonego Ładu UE¹⁶⁸ zgodnie

z zasadą „nie szkodzić” oraz porozumienia międzyinstytucjonalnego dotyczącego WRF na lata 2021–2027¹⁶⁹, 30 % budżetu UE w latach 2021–2027 zostanie przeznaczone na wsparcie działań związanych z klimatem, natomiast na różnorodność biologiczną przeznaczone zostanie 7,5 % budżetu UE w 2024 r. i 10 % budżetu w 2026 r. Aby w związku z tym zrealizować te cele, zgodnie z polityką spójności na lata 2021–2027 oraz WPR na lata 2023–2027 wymagane jest zwiększenie środków finansowych przeznaczonych na różnorodność biologiczną w ramach programowania.

Zrównoważone finansowanie w znacznym stopniu zwiększa przejrzystość w dziedzinie zrównoważenia środowiskowego (cel promowany w ramach unijnej systematyki dotyczącej zrównoważonego rozwoju)¹⁷⁰. Zaostrza także wymogi dotyczące sprawozdawczości niefinansowej oraz ułatwia emisję obligacji ekologicznych (według unijnej normy dotyczącej obligacji ekologicznych)¹⁷¹. Zrównoważone finansowanie, wzmocnione strategią finansowania transformacji w stronę gospodarki zrównoważonej (2020 r.)¹⁷², przyczyni się do przepływu inwestycji na rzecz klimatu i środowiska. Nowa strategia przystosowania się do zmiany klimatu¹⁷³ może pomóc w wyeliminowaniu luki w ochronie ubezpieczeniowej, z powodu której wiele czynników ryzyka wynikających ze zdarzeń związanych z klimatem pozostaje obecnie bez ubezpieczenia¹⁷⁴. Do 2025 r. EBI dostosuje 50 % swoich pożyczek do celów klimatycznych i środowiskowych¹⁷⁵, a do 2027 r. wniesie wkład w wysokości 250 mld EUR do planu inwestycji związanych z Zielonym Ładem.

W tabeli 3 zawarto przegląd funduszy UE przeznaczonych specjalnie dla Polski na lata 2021–2027. Fundusze te uzupełniono także środkami z innych programów finansowania unijnego dostępnych dla wszystkich państw członkowskich.

¹⁶¹ Źródło: [Europejska Agencja Wykonawcza ds. Klimatu, Środowiska i Infrastruktury](#).

¹⁶² Źródło: [Agencja Wykonawcza ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw](#), dostęp: 15.12.2021 r.

¹⁶³ [Zatwierdzone i podpisane finansowanie EFIS – EBI, 2015–2020](#)

¹⁶⁴ Pożyczki udzielone przez EBI państwom UE w latach 2014–2020: [Portal Otwartych Danych EBI](#)

¹⁶⁵ Grupa EBI współpracuje z Komisją Europejską nad realizacją szeregu programów, w ramach których finansowane jest wdrażanie polityki ochrony środowiska: Programu InvestEU, następcy EFIS, II i III filaru mechanizmu sprawiedliwej transformacji. Grupa EBI jest głównym partnerem wykonawczym w odniesieniu do Programu InvestEU, odpowiadając za zarządzanie 75 % całkowitego mechanizmu zdolności fiskalnej uprawnień.

¹⁶⁶ [Sprawozdanie z działalności EBI za 2021 r.](#)

¹⁶⁷ Komisja Europejska, [Długoterminowy budżet UE na lata 2021–2027 oraz NextGenerationEU](#).

¹⁶⁸ [COM\(2019\) 640 final](#)

¹⁶⁹ [Porozumienie międzyinstytucjonalne, Dz.U. L 433I](#)

¹⁷⁰ [Unijna systematyka dotycząca zrównoważonego rozwoju](#)

¹⁷¹ [Unijna norma dotycząca obligacji ekologicznych – 2021/0191 \(COD\)](#).

¹⁷² [COM\(2021\) 390 final](#) – Komisja Europejska, strategia finansowania transformacji w stronę gospodarki zrównoważonej.

¹⁷³ [COM\(2021\) 82 final](#)

¹⁷⁴ Strategia będzie stanowić wsparcie dla lepszego wyeliminowania luki w ochronie ubezpieczeniowej, w tym w ramach rynku ubezpieczeń od klęsk żywiołowych, co znajduje odzwierciedlenie w tablicy wyników dotyczących luk w ochronie ubezpieczeniowej w przypadku klęsk żywiołowych, sporządzonym przez Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych. Zob.: [Pilotażowa tablica wyników dotyczących luki w ochronie ubezpieczeniowej w przypadku klęsk żywiołowych | EIOPA \(europa.eu\)](#)

¹⁷⁵ EBI, Plan działania banku klimatycznego na lata 2021–2025, listopad 2020 r.

Tabela 3: Główne fundusze UE przydzielone Polsce (ceny bieżące), 2021–2027

Instrument	Przydział środków finansowych dla państwa (w mln EUR)
Polityka spójności	Ogółem: 72 180,4¹⁷⁶
EFRR	47 416,7
Fundusz Spójności	9 283,1 ¹⁷⁷
Europejski Fundusz Społeczny Plus	14 913,0
EWT (EFRR)	567,6 ¹⁷⁸
Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji	3 847,4¹⁷⁹
EFROW/rozwój obszarów wiejskich	6 600,0¹⁸¹
na podstawie planów strategicznych WPR na lata 2023–2027 ¹⁸⁰	
Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury (EFMRA)	512,4¹⁸²
Europejski Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)	23 858 (dotacje)
2021–2026: ¹⁸³	12 112 (pożyczki)¹⁸⁴

W Polsce trwa programowanie większości funduszy UE (funduszy polityki spójności, EFROW i EFMRA).

Polska przedłożyła plan odbudowy i zwiększania odporności, ale nie został on jeszcze zatwierdzony.

Według wstępnych danych polski plan odbudowy i zwiększania odporności stanowi odpowiedź na pilną potrzebę wsparcia zdecydowanej odbudowy i przygotowania kraju na przyszłość. Dzięki reformom i inwestycjom ujętym w planie Polska stanie się krajem

¹⁷⁶ Komisja Europejska, [Przydziały środków budżetowych UE dla polityki spójności na lata 2021–2027](#)

¹⁷⁷ Nie uwzględniono przesunięcia do instrumentu „Łącząc Europę” (transport).

¹⁷⁸ Początkowe przydziały dla europejskiej współpracy terytorialnej na państwo członkowskie, w tym współpraca transnarodowa i transgraniczna w ramach EWT.

¹⁷⁹ Komisja Europejska, [Przydziały środków budżetowych UE dla polityki spójności na lata 2021–2027](#)

¹⁸⁰ Komisja Europejska, [plany strategiczne WPR](#)

¹⁸¹ [Rozporządzenie \(UE\) 2021/2115, załącznik XI.](#)

¹⁸² [Rozporządzenie \(UE\) 2021/1139, załącznik V.](#)

¹⁸³ Faktyczne reformy i inwestycje w ramach RRF muszą zostać zrealizowane do 31 grudnia 2026 r.

¹⁸⁴ Projekt krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności.

bardziej zrównoważonym i odpornym oraz lepiej przygotowanym na wyzwania i możliwości, jakie niesą ze sobą zielona i cyfrowa transformacja. Aby to osiągnąć, w planie zawarto pięć elementów, których cele nadrzędne są następujące:

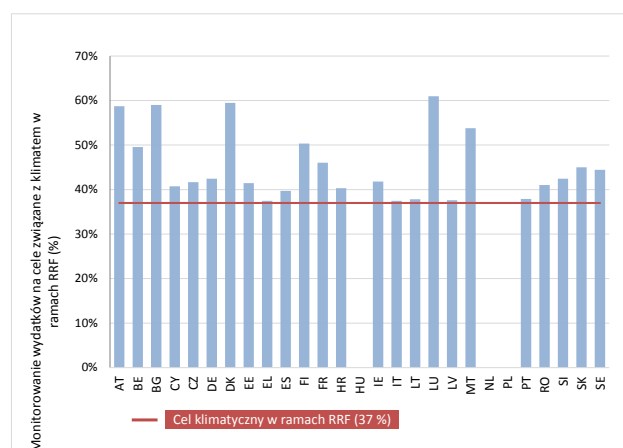
- (i) zwiększenie wzrostu gospodarczego i produktywności;
- (ii) wspieranie cyfrowej i zielonej transformacji
- (iii) oraz poprawa jakości życia.

Polska złożyła wniosek o przyznanie dotacji w wysokości 23,86 mld EUR. Szacuje się, że 42,7 % planu pomoże w realizacji celów związanych z klimatem (zob. rysunek 41), co przekroczy cel klimatyczny wyznaczony w RRF na poziomie 37 %. Jeśli chodzi o zieloną transformację, plan stanowi odzwierciedlenie zobowiązań klimatycznych, zapewniając wsparcie głównym inwestycjom ukierunkowanym na:

- (i) rozwój energii wiatrowej na obszarach morskich Morza Bałtyckiego;
- (ii) renowację budynków połączoną z usuwaniem źródeł ciepła opalanych węglem;
- (iii) rozwój technologii wodorowych i czystych projektów miejskich;
- (iv) zrównoważona gospodarka wodna na obszarach wiejskich;
- (v) zrównoważony transport publiczny.

Rysunek 41: Wydatki na klimat w ramach RRP, 2021–2026¹⁸⁵

(Bez danych dotyczących HU, NL, PL)



Zgodnie z NextGenerationEU do 2026 r. Komisja wyemituje unijne obligacje ekologiczne na kwotę do 250

¹⁸⁵ Komisja Europejska, Wkłady w realizację celów związanych z klimatem obliczono z wykorzystaniem załącznika VI do rozporządzenia (UE) 2021/241 ustanawiającego RRF.

mld EUR (jedna trzecia kwoty NGEU). Obligacje będą zgodne z ogólnym duchem zasady „nie czyn poważnych szkód”, ale nie będą podlegały aktualnie opracowywanym aktom delegowanym związanym z unijną systematyką dotyczącą zrównoważonego rozwoju i nie będą w pełni dostosowane do proponowanej unijnej normy dotyczącej obligacji ekologicznych.

Oprócz funduszy UE przeznaczonych specjalnie dla Polski na lata 2021–2027 istnieją także programy finansowania, do których możliwy jest dostęp na poziomie UE i które są otwarte dla wszystkich państw członkowskich. Obejmują one program LIFE¹⁸⁶ (5,4 mld EUR), „Horyzont Europa” (95,5 mld EUR)¹⁸⁷, instrument „Łącząc Europę”¹⁸⁸ (33,7 mld EUR)¹⁸⁹, a także fundusze, które można uruchomić za pośrednictwem Program InvestEU¹⁹⁰. Wymienione pozostałe źródła finansowania także będą stanowić wsparcie dla zielonej transformacji, w tym dla działań obejmujących badania naukowe i innowacje na rzecz ochrony środowiska („Horyzont Europa”)¹⁹¹, czystego transportu i energii (instrument „Łącząc Europę”)¹⁹² oraz zrównoważonej infrastruktury (Program InvestEU)¹⁹³.

Krajowe wydatki na ochronę środowiska

Łączne krajowe wydatki na ochronę środowiska (w tym wszystkie istotne wydatki bieżące i kapitałowe)¹⁹⁴ w UE-27 w 2020 r. wyniosły 272,6 mld EUR, stanowiące 2 %

¹⁸⁶ Komisja Europejska, [program LIFE](#).

¹⁸⁷ Komisja Europejska, [Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 \(w zobowiązaniach\) – ceny bieżące](#)

¹⁸⁸ Instrument „Łącząc Europę” (transport) obejmuje także 11,3 mld EUR przesuniętych z Funduszu Spójności. 30 % przesuniętej kwoty zostanie udostępnione na zasadzie konkurencyjności wszystkim państwom członkowskim kwalifikującym się do Funduszu Spójności. Pozostałe 70 % będzie dostosowane do pul środków finansowych dla poszczególnych krajów do 31 grudnia 2023 r. Wszystkie niewydane do tego dnia kwoty w ramach pul środków finansowych dla poszczególnych krajów zasila Fundusz Spójności wszystkich państw członkowskich.

¹⁸⁹ [Rozporządzenie \(UE\) 2021/1153](#)

¹⁹⁰ Oczekuje się, że w ramach Funduszu InvestEU zostaną zmobilizowane ponad 372 mld EUR na inwestycje w ramach gwarancji budżetowej UE na kwotę 26,2 mld EUR w celu wsparcia inwestycji przez partnerów finansowych, takich jak Grupa Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) i innych.

¹⁹¹ Komisja Europejska, [„Horyzont Europa”](#)

¹⁹² Komisja Europejska, [instrument „Łącząc Europę”](#)

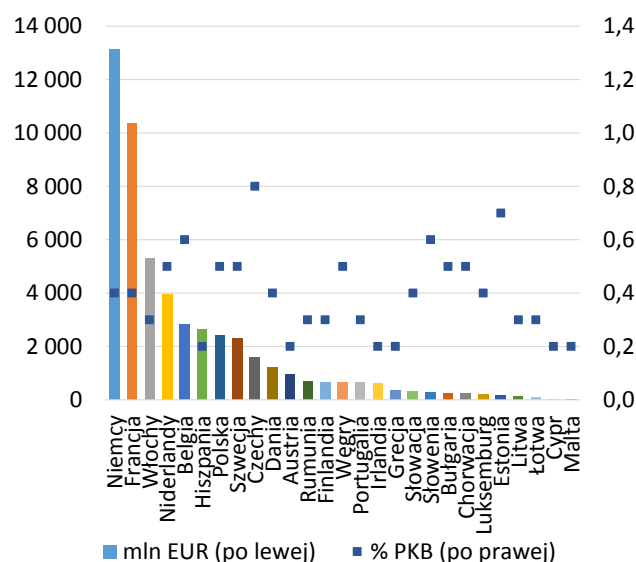
¹⁹³ Unia Europejska, [Program InvestEU](#)

¹⁹⁴ Na poziomie gospodarki, w tym spożycia, zużycia pośredniego i wydatków kapitałowych gospodarstw domowych, przedsiębiorstw i instytucji finansowych oraz rządów w odniesieniu do produktów i usług służących ochronie środowiska. Nie obejmuje to funduszy UE, ale oprócz wydatków krajowych może obejmować niektóre wydatki międzynarodowe. Źródło danych: Rachunki wydatków na ochronę środowiska (EGEA), Eurostat. Rachunki wydatków na ochronę środowiska oparto na [klasyfikacji CEPA 2000](#), z wyłączeniem klimatu, energii i gospodarki o obiegu zamkniętym.

PKB UE-27. Z upływem czasu odsetek ten pozostaje względnie stabilny. Chociaż największe bezwzględne kwoty wydatków koncentrują się w kilku krajach, wydatki większości krajów wynoszą 1–2 %, w tym Polski, której wydatki na ochronę środowiska wynoszą 1,9 %.

Z tych wydatków wydatki kapitałowe UE-27 na ochronę środowiska (tj. inwestycje) w 2018 r. wyniosły 56,3 mld EUR, a w 2020 r. spadły do 54,5 mld EUR, stanowiąc około 0,4 % PKB UE-27. Większość państw członkowskich zainwestowała w ochronę środowiska 0,2–0,5 % swojego PKB. Polska przeznaczyła na to 0,5 %. W latach 2014–2020 w UE-27 całkowita kwota inwestycji środowiskowych wyniosła około 376 mld EUR, a w Polsce 17,6 mld EUR.

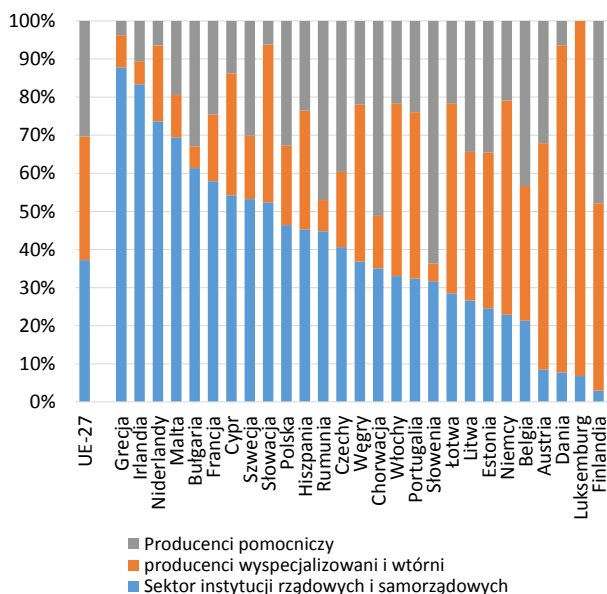
Rysunek 42: Inwestycje związane z ochroną środowiska w UE-27 (w mln EUR i % PKB), 2018 r.¹⁹⁵



Według sektorów instytucjonalnych około 46 % polskich inwestycji związanych z ochroną środowiska (wydatki kapitałowe) pochodziło z sektora instytucji rządowych i samorządowych, dalsze 21 % pochodziło od wyspecjalizowanych producentów usług związanych z ochroną środowiska (np. przedsiębiorstw zajmujących się odpadami i wodą), a 33 % z sektora przemysłu tradycyjnego (lub przedsiębiorstw tradycyjnych), w którym działania związane z ochroną środowiska mają zwykle charakter pomocniczy w stosunku do głównej działalności. Na poziomie UE 37 % pochodzi od rządów, 33 % od wyspecjalizowanych producentów, a 30 % z przemysłu (biznesu).

¹⁹⁵ Eurostat, [Rachunek wydatków na ochronę środowiska](#), 2021 r.

Rysunek 43: Inwestycje państw członkowskich UE-27 związane z ochroną środowiska (nakłady inwestycyjne) według sektorów instytucjonalnych (gospodarka ogółem = 100 %), 2018 r.¹⁹⁶



Częściowy podział inwestycji według tematów środowiskowych jest dostępny wyłącznie na poziomie sektorów instytucjonalnych (a nie na poziomie gospodarki), co jest spowodowane stosowaniem różnych modeli sprawozdawczości w różnych sektorach. W 2018 r. w Polsce na poziomie sektora instytucji rządowych i samorządowych 67 % inwestycji związanych z ochroną środowiska dotyczyło ścieków, a 11 % ochrony powietrza. Jeśli chodzi o wyspecjalizowanych producentów w tym kraju, 81 % istotnych inwestycji było ukierunkowane na ścieki, a 18 % na gospodarowanie odpadami. W przypadku przedsiębiorstw, które nie zajmują się specjalistyczną produkcją usług związanych z ochroną środowiska, głównym celem było inwestowanie w przeciwdziałanie zanieczyszczeniu (70 %), natomiast inwestycje w gospodarkę ściekową wyniosły 14 %, a inwestycje w gospodarowanie odpadami stanowiły 6 % inwestycji związanych z ochroną środowiska.

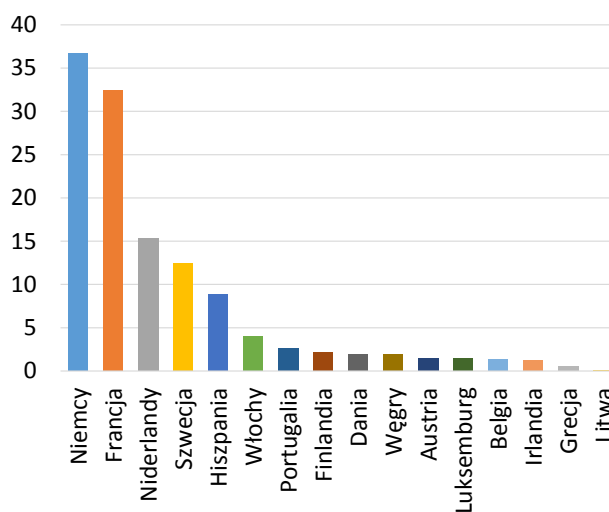
W 2020 r. roczna globalna emisja obligacji ekologicznych¹⁹⁷ wyniosła 279,8 mld USD. Z tego łączna

¹⁹⁶ Eurostat, zestawienie wydatków na ochronę środowiska (env_epe).

¹⁹⁷ Obligacje ekologiczne utworzono w celu finansowania projektów, które przynoszą korzyści dla środowiska lub klimatu. Większość wyemitowanych obligacji ekologicznych stanowi ekologiczne „wykorzystanie wpływów” lub obligacje związane z aktywami. Pierwszą obligacją ekologiczną o ratingu AAA, przyznany przez wielostronne instytucje – Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) i Bank Światowy – wyemitowano w 2007 r.

roczna emisja europejskich obligacji ekologicznych (w tym niektórych państw niebędących członkami UE) w 2020 r. wyniosła 156 mld USD (137 mld EUR¹⁹⁸). Kwota ta wzrosła w porównaniu z 117 mld USD (105 mld EUR) w 2019 r. Biorąc pod uwagę wyłącznie państw członkowskich UE-27, w 2020 r. wyemitowano obligacje ekologiczne o wartości 124 mld EUR. Polska nie wyemitowała obligacji ekologicznych. W latach 2014–2020 83 % obligacji ekologicznych wyemitowanych przez państwa europejskie służyło realizacji celów związanych z energią, budynkami lub transportem, 8 % stanowiło wsparcie dla celów związanych z wodą i odpadami, a dalsze 6 % dla celów związanych ze zrównoważonym użytkowaniem gruntów w połączeniu z ochroną i przywracaniem ekosystemów. Opiera się to na systematyce dotyczącej obligacji związanych z klimatem, zasadniczo podobnej do unijnej systematyki dotyczącej zrównoważonego rozwoju¹⁹⁹.

Rysunek 44: Roczna emisja obligacji ekologicznych w UE w 2020 r. (w mld EUR)²⁰⁰



¹⁹⁸ Według średnich rocznych kursów wymiany EUR/USD ustalonych przez Eurostat.

¹⁹⁹ Interaktywna platforma danych na stronie www.climatebonds.net Dalsze informacje na temat systematyki dotyczącej obligacji związanych z klimatem: <https://www.climatebonds.net/standard/taxonomy>.

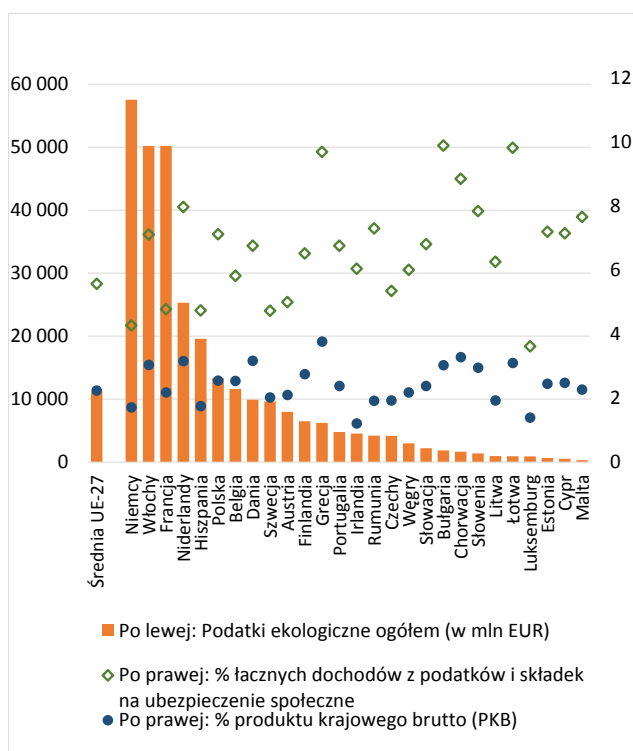
²⁰⁰ [Climate Bonds Initiative \[Inicjatywa ws. Obligacji Klimatycznych\]](https://www.climatebonds.net/standard/taxonomy), 2022 r.

Narzędzia ekologicznego budżetu

Reforma zielonego opodatkowania i podatku ekologicznego

W 2020 r. przychody z podatków istotnych dla środowiska w Polsce (2,55 % PKB) były nieznacznie wyższe od średniej UE (2,24 % PKB), co zostało pokazane na rysunku 45. Jest to spowodowane stosunkowo wysokim udziałem podatków energetycznych na poziomie 2,24 % PKB w stosunku do średniej unijnej wynoszącej 1,74 %. Podatki transportowe stanowiły zaledwie 0,18 % PKB (średnia unijna wynosi 0,42 %). Podatki od zanieczyszczeń i od zasobów stanowiły jednak 0,13 %, a więc powyżej średniej UE na poziomie 0,08 %. W tym samym roku przychody z podatku ekologicznego wyniosły 7,12 % łącznych dochodów z podatków i składek na ubezpieczenie społeczne (znacznie powyżej średniej UE wynoszącej 5,57 %)²⁰¹.

Rysunek 45: Podatki ekologiczne w UE-27, 2020 r.²⁰²



W Europejskim Zielonym Ładzie z 2019 r. podkreślono, że dobrze opracowane reformy podatkowe mogą przyspieszyć wzrost gospodarczy i zwiększyć odporność, stworzyć bardziej sprawiedliwe społeczeństwo i promować sprawiedliwą transformację. Reformy podatkowe mogą przyczynić się do tego dzięki wysłaniu podmiotom gospodarczym właściwych sygnałów

²⁰¹ Komisja Europejska, [Zanieczyszczający płaci – Polska](#)

²⁰² Eurostat, rozliczenia podatków ekologicznych (env_eta).

cenowych i zachęt. Zielony Ład tworzy ramy dla szeroko zakrojonych reform podatkowych, zlikwidowania dotacji na paliwa kopalne oraz przeniesienia obciążeń podatkowych z pracowników na zanieczyszczenia. Założenia te są realizowane przy jednoczesnym uwzględnieniu aspektów społecznych²⁰³.

Zielony Ład promuje zasadę „zanieczyszczający płaci”²⁰⁴, zgodnie z którą zanieczyszczający powinien ponosić koszty środków służących ochronie, kontroli i usuwaniu zanieczyszczeń. Stosowanie tej zasady ułatwia Instrument Wsparcia Technicznego Komisji Europejskiej obejmujący projekt²⁰⁵ ekologizacji systemu podatkowego.

Według opracowania Komisji na temat zielonego opodatkowania i innych instrumentów ekonomicznych (2021) Polska stosuje instrumenty ekonomiczne zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” w odniesieniu do wody i odpadów, takie jak, odpowiednio, opłaty za zużycie wody oraz opłaty proporcjonalne do ilości odpadów²⁰⁶.

Dotacje o skutkach szkodliwych dla środowiska

Odchodzenie od dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska oraz ich likwidacja stanowią kolejny krok w kierunku szerszych reform podatkowych²⁰⁷.

Dotacje do paliw kopalnych są kosztowne dla budżetów publicznych i utrudniają osiągnięcie celów Zielonego Ładu. W wielu przypadkach dotacje te udaremniają zachęty do inwestowania. Od 2015 r. dotacje do paliw kopalnych w UE wyniosły około 55 mld EUR w skali roku. W latach 2015–2019 wzrosły one o 4 %, jednak niektóre państwa (takie jak Łotwa, Litwa, Szwecja, Grecja lub Irlandia) zdołały je w tym okresie zmniejszyć. W latach 2015–2019 w UE nadal wzrastały dotacje do produktów ropopochodnych w sektorach takich jak transport i rolnictwo. Z powodu malejącej roli paliw stałych w wytwarzaniu energii elektrycznej zmalały jednak dotacje do węgla i lignitu. W 2019 r. dotacje do paliw kopalnych jako odsetek PKB wahały się od 1,2 % na Węgrzech do mniej niż 0,1 % na Malcie (przy średniej UE

²⁰³ COM (2019/640 final), s. 17.

²⁰⁴ Art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: „Polityka Unii w dziedzinie środowiska (...) opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie »zanieczyszczający płaci«”.

²⁰⁵ Komisja Europejska, [Ekologizacja systemu podatkowego – stosowanie zasady „zanieczyszczający płaci” w praktyce, ekologiczne planowanie budżetu przy udziale Instrumentu Wsparcia Technicznego](#)

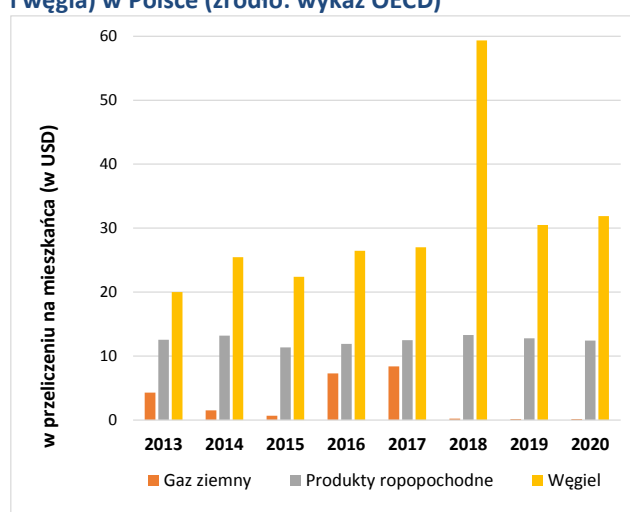
²⁰⁶ Komisja Europejska, [Zielone opodatkowanie i inne instrumenty ekonomiczne](#), 2021 r.

²⁰⁷ Komisja Europejska, [Study on assessing the environmental fiscal reform potential for the EU 28 \[Ekspertryza w sprawie oceniania potencjału środowiskowego reformy podatkowej w odniesieniu do UE-28\]](#), 2016 r.

wynoszącej 0,4 %). W 2019 r. w Polsce całkowita kwota dotacji do paliw kopalnych wyniosła 1,7 mld EUR, co stanowiło 0,3 % PKB.

W 2020 r. całkowita kwota dotacji do paliw kopalnych w UE-27 zmalała do 52 mld EUR (z powodu tendencji spadkowych w zakresie zużycia w związku z ograniczeniami spowodowanymi COVID-19). Jeżeli państwa członkowskie nie podejmą działań, dotacje te prawdopodobnie ponownie wzrosną wraz z ożywieniem działalności gospodarczej od 2020 r.²⁰⁸

Rysunek 46: Tendencje w zakresie dotacji do paliw kopalnych (gazu ziemnego, produktów ropopochodnych i węgla) w Polsce (źródło: wykaz OECD)²⁰⁹



% PKB	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gaz ziemny	0,03	0,01	0,01	0,06	0,06	0,00	0,00	0,00
Ropa naftowa	0,09	0,09	0,09	0,10	0,09	0,09	0,08	0,08
Węgiel	0,15	0,18	0,18	0,21	0,19	0,38	0,19	0,20

Na dotacje do paliw kopalnych Polska przeznaczyła więcej niż wynosi średnia UE i więcej niż na dotacje do energii odnawialnej²¹⁰.

Aktualne praktyki związane z ekologicznym planowaniem budżetu

„Ekologiczne planowanie budżetu” obejmuje różne praktyki budżetowe polegające na klimatycznym i środowiskowym znakowaniu i śledzeniu i niektóre państwa członkowskie UE już korzystają z określonych

²⁰⁸ Zob. [tabela z danymi na temat dotacji do paliw kopalnych w UE w 2019 r.](#) sporządzona w oparciu o (do celów informacyjnych) [COM\(2021\) 950](#) oraz [załącznik](#)

²⁰⁹ Wykaz OECD

²¹⁰ Europejski Trybunał Obrachunkowy, [Opodatkowanie energii, ustalanie opłat za emisję gazów cieplarnianych i dotacje do energii](#)

praktyk w zakresie ekologicznego planowania budżetu²¹¹. Ekologiczne planowanie budżetu pomaga w identyfikacji i śledzeniu zielonych wydatków i zielonych przychodów, zwiększając w ten sposób przejrzystość w zakresie ekologiczności polityk budżetowych. Celem takich działań jest poprawa spójności polityk oraz wspieranie zielonych polityk (w tym celów klimatycznych i środowiskowych)²¹².

Komisja sporządziła także wytyczne dotyczące odporności na zmianę klimatu i zrównoważoności jako narzędzia oceny kwalifikowalności projektu oraz zgodności projektu z prawodawstwem i kryteriami dotyczącymi środowiska²¹³. W 2021 r. Komisja opracowała ramy odniesienia dla ekologicznego planowania budżetu²¹⁴ i rozpoczęła realizację projektu Instrumentu Wsparcia Technicznego w zakresie ekologicznego planowania budżetu, aby pomóc państwom członkowskim w opracowaniu krajowych ram ekologicznego planowania budżetu w celu poprawy spójności polityk i zielonej transformacji. Polska uczestniczy w Instrumentach Wsparcia Technicznego Komisji dotyczących ekologicznego planowania budżetu, których realizacja rozpoczęła się w 2021 r.

Finansowanie ogólne w porównaniu z potrzebami

Szacuje się, że w latach 2014–2020 ogólne finansowanie środowiskowe UE na potrzeby inwestycji wynosiło 0,6–0,7 % PKB i obejmowało zarówno duże fundusze UE, jak i finansowanie krajowe. Wartość ta waha się od 0,3 % (Irlandia) do 1,91 % (Bułgaria), w zależności od poziomu wyzwań środowiskowych w państwach członkowskich. Szacuje się, że w latach 2021–2027 ogólne potrzeby inwestycyjne UE w zakresie środowiska będą wahać się

²¹¹ Komisja Europejska, [ekologiczne planowanie budżetu w UE: A First Review \[Praktyki w zakresie ekologicznego planowania budżetu: pierwszy przegląd\]](#), 2021 r., [Green Budgeting in the EU Key insights from the 2021 Commission survey \[Ekologiczne planowanie budżetu w UE: główne spostrzeżenia na podstawie badania przeprowadzonego przez Komisję w 2021 r.\]](#) oraz OECD, Dyrekcja ds. zarządzania publicznego, Climate Change and Long-term Fiscal Sustainability, Working Paper [Zmiana klimatu i długoterminowa stabilność budżetowa, dokument roboczy], luty 2021 r. [Climate Change and Long-term Fiscal Sustainability \[Zmiana klimatu i długoterminowa stabilność budżetowa\]](#) (oecd.org)

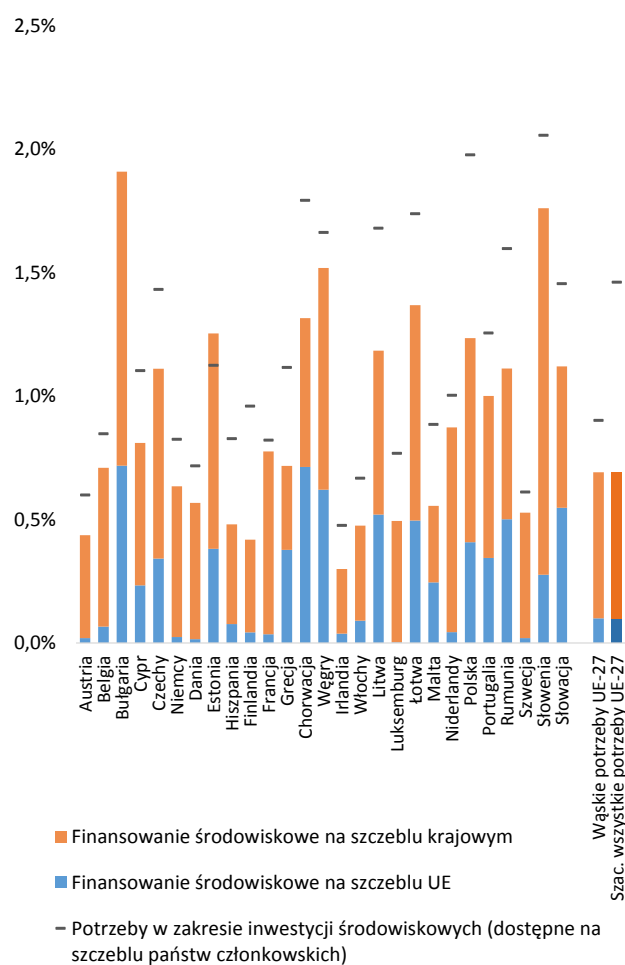
²¹² [OECD Paris Collaborative on Green Budgeting initiative](#) [Oparty na współpracy paryski projekt OECD dotyczący ekologicznego planowania budżetu], 2017 r.

²¹³ Komisja Europejska, [Wytyczne techniczne dotyczące kontroli zrównoważonego charakteru projektów na potrzeby Funduszu InvestEU](#)

²¹⁴ Komisja Europejska, [Green Budgeting Reference Framework \[Ramy odniesienia dotyczące ekologicznego planowania budżetu\]](#) w oparciu o przegląd [OECD Paris Collaborative on Green Budgeting initiative](#) [Oparty na współpracy paryski projekt OECD dotyczący ekologicznego planowania budżetu], 2017 r.

w granicach 0,9–1,5 % PKB prognozowanego dla UE-27 (2021–2027), z czego wynika, że ogólna luka w finansowaniu środowiskowym wyniesie 0,6–0,8 % PKB (na poziomie UE), przy założeniu niezmiennych poziomów finansowania²¹⁵.

Rysunek 47: Scenariusz odniesienia dla całkowitego finansowania środowiskowego (2014–2020) oraz szacunkowe potrzeby (2020–2030) w UE-27 (% PKB)²¹⁶.



Szacuje się, że w latach 2014–2020 finansowanie środowiskowe inwestycji w Polsce stanowiło 1,24 % PKB, przy czym jedna trzecia pochodziła ze źródeł UE. Szacuje się, że w latach 2021–2027 ogólne krajowe potrzeby inwestycyjne w zakresie środowiska będą należały do najwyższych w UE (1,98 % PKB, pokrywając potrzeby, w odniesieniu do których występuje podział na poziomie krajowym), co wskazuje na potencjalnie znaczną lukę w finansowaniu środowiskowym (co najmniej 0,74 % polskiego PKB), jeżeli w latach 2014–2020 poziomy i schematy finansowania środowiskowego pozostaną takie same w nowym okresie programowania. Luka inwestycyjna prawdopodobnie jest jednak wyższa, jeśli weźmie się pod uwagę potrzeby, które obecnie szacuje się wyłącznie na poziomie UE (np. ochrona wody, rosnący wskaźnik powtórnego wykorzystania materiałów, unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 itp.).

W przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska w 2019 r. Polsce wskazano działania priorytetowe w dziedzinie finansowania środowiskowego wzywające do budowy niezbędnego potencjału administracyjnego oraz zmobilizowania inwestycji w celu zlikwidowania najbardziej istotnych luk we wdrażaniu. Mimo pewnych postępów nadal istnieje możliwość poprawy w następnych latach.

Działania priorytetowe na 2022 r.

- Opracowanie strategii finansowania środowiskowego w celu maksymalnego wykorzystania możliwości zlikwidowania luk we wdrażaniu środowiskowym na wszystkich istotnych poziomach administracyjnych.
- Zapewnienie wyższego poziomu finansowania na rzecz środowiska (pochodzącego zarówno z UE, jak i ze źródeł prywatnych) w celu pokrycia potrzeb inwestycyjnych w zakresie celów środowiskowych oraz zapobiegania przekształcaniu prawdopodobnych luk finansowych w luki inwestycyjne.

²¹⁵ Źródło: Analiza danych DG ds. Środowiska Źródła finansowania UE objęte analizą: Fundusze ESI (EFRR, Fundusz Spójności, EFS, Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, EFRRROW, EFMRA), „Horyzont 2020”, program LIFE, EFIS (kwota dla UE), pożyczki EBI. Finansowanie krajowe: łączne krajowe wydatki kapitałowe na ochronę środowiska (inwestycje) – źródło: Eurostat, zbiór danych EGEA. Data graniczna danych: koniec 2021 r. Uwaga: całkowite finansowe może być wyższe, w szczególności z uwagi na dalsze inwestycje pośrednie, co wymaga dalszej analizy w przyszłości.

²¹⁶ Eurostat, [otwarte dane na temat funduszy ESI](#), 2021 r.

6. Zarządzanie 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 ochrony środowiska.

Skuteczna i efektywna wymiana informacji o środowisku ma kluczowe znaczenie dla organów publicznych, społeczeństwa i przedsiębiorstw²¹⁷. 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 środowiska²¹⁸. Obejmuje on prawo do wnoszenia skarg („legitymacja procesowa”)²¹⁹.

Informacje o środowisku

W niniejszej sekcji skupiono się na wdrażaniu dyrektywy INSPIRE. Celem tej dyrektywy jest utworzenie europejskiej infrastruktury danych przestrzennych w celu:

- (i) wymiany środowiskowych informacji przestrzennych między organami publicznymi w całej Europie;
- (ii) zapewnienia pomocy w kształtowaniu polityki w wymiarze transgranicznym
- (iii) oraz ułatwiania publicznego dostępu do informacji.

Informacje geograficzne są niezbędne do zapewnienia dobrych rządów na wszystkich szczeblach i powinny być dostępne w sposób łatwy i przejrzysty.

²¹⁷ Konwencja z Aarhus, dyrektywa w sprawie dostępu do informacji dotyczących środowiska (dyrektywa 2003/4/WE) oraz dyrektywa INSPIRE (dyrektywa 2007/2/WE) tworzą łącznie podstawę prawną wymiany informacji o środowisku między organami publicznymi a ogółem społeczeństwa. Niniejszy przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska koncentruje się na wdrażaniu dyrektywy INSPIRE.

²¹⁸ 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.

²¹⁹ W sprawozdaniu na temat przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska skupiono się na środkach wdrożonych przez państwa członkowskie w celu zagwarantowania prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości, legitymacji procesowej oraz pokonania innych poważnych barier w wytaczaniu spraw dotyczących środowiska naturalnego i zanieczyszczenia powietrza.

Wdrożenie przez Polskę dyrektywy INSPIRE mogło zostać wdrożone lepiej. Wyniki wdrożenia poddano przeglądowi na podstawie informacji o kraju z 2021 r.²²⁰ Poczyniono właściwe postępy w identyfikacji i dokumentacji danych oraz osiągnięto dobre wyniki w zakresie wdrażania. Więcej pracy należy jednak włożyć w:

- (i) zapewnienie szerszego dostępu do danych;
- (ii) priorytetowe traktowanie wdrażania zbiorów danych dotyczących środowiska, zwłaszcza określonych jako zbiory danych przestrzennych o wysokiej wartości na potrzeby wdrożenia przepisów w zakresie ochrony środowiska²²¹.

Tabela 4: Krajowa tabela wyników wdrożenia dyrektywy INSPIRE, 2016–2020²²²

	2016	2020	Legenda
Skuteczna i udostępnianie danych			
Zapewnienie skutecznej koordynacji	■	■	■ We wdrażaniu tego przepisu osiągnięto znaczne postępy lub (prawie) je zakończono. Nierozwiązane problemy mają mniejsze znaczenie i można je łatwo rozwiązać. Odsetek:>89 %
Udostępnianie danych bez przeszkód	■	■	
Wskaźniki wykonania zadań zgodnie z INSPIRE			
i. Zgodność metadanych	■	■	■ Wdrażanie tego przepisu rozpoczęło się i poczyniono pewne lub znaczne postępy, ale nie zakończy się ono szybko. Odsetek:31–89 %
ii. Zgodność zestawów danych przestrzennych ^{h223}	■	■	
iii. Dostępność zestawów danych przestrzennych	■	■	■ Występują znaczące zaległości we wdrażaniu tego przepisu. Należy podjąć znaczne wysiłki, aby zlikwidować lukę we wdrażaniu. Odsetek:<31 %

²²⁰ INSPIRE w twoim państwie – PL

²²¹ Komisja Europejska, [Wykaz zbiorów danych przestrzennych o wysokiej wartości](#)

²²² Baza wiedzy INSPIRE, 2021 r.

²²³ W 2016 r. terminy wdrożenia interoperacyjności danych przestrzennych nadal pozostawały terminami przyszłymi:23.11.2017 r. dla danych z załącznika I i 21.10.2020 r. dla danych z załącznika II i III. Należy również wziąć pod uwagę, że wskaźnik zgodności w wielu przypadkach nigdy nie osiągnie poziomu 100 %, gdyż większość państw oprócz zharmonizowanych zestawów danych INSPIRE przedstawia zestawy danych w aktualnym stanie.

pośrednictwem usług przeglądania i pobierania	
iv. Zgodność usług sieciowych	■ ■

Udział społeczeństwa

W polskich przepisach transponujących dyrektywę w sprawie oceny oddziaływania na środowisko oraz dyrektywę w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymaga się informowania, w tym za pośrednictwem narzędzi elektronicznych, ogółu społeczeństwa o wszczęciu procedury udziału społeczeństwa w ramach oceny oddziaływania na środowisko lub strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Należy także poinformować społeczeństwo o praktycznych ustaleniach dotyczących uczestnictwa (kiedy i w jaki sposób można uzyskać dostęp do udostępnionej dokumentacji; kiedy i w jaki sposób można wnieść uwagi itp.). Po podjęciu decyzji poprzedzonej oceną oddziaływania na środowisko należy ją opublikować, także w internecie. Nie są dostępne żadne statystyki dotyczące poziomu udziału społeczeństwa. W tym względzie sytuacja nie uległa zmianie od czasu przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska przeprowadzonego w 2019 r.

W przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska przeprowadzonym w 2019 r. zalecono Polsce ułatwienie udziału społeczeństwa we wdrażaniu przepisów UE dotyczących środowiska. Od 2019 r. Polska poczyniła w tej kwestii tylko ograniczone postępy.

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości

Organizacje pozarządowe nie muszą wykazywać interesu w wytaczaniu spraw środowiskowych przed sądem ani w sprawach, które mają znaczące skutki dla środowiska. Muszą one jednak spełnić pewne warunki związane z ich statusem prawnym i działalnością. Plany, programy i inne dokumenty strategiczne, w tym dotyczące środowiska, są w Polsce przyjmowane przez:

- organy samorządu terytorialnego; wyróżnia się trzy szczeble, na którym działają organy samorządu terytorialnego: gminę, powiat i województwo lub
- organy administracji rządowej: na poziomie centralnym (przez ministrów lub inne organy centralne) lub na poziomie regionalnym.

Cztery określone ustawy (dotyczące organów samorządu terytorialnego lub organów administracji rządowej)

przyznają dostęp do wymiaru sprawiedliwości osobom, na których interes prawny wpływa dana sprawa oraz osobom, które wykażą, że ich interes prawny lub prawo zostały naruszone (nie wystarczy samo zagrożenie naruszeniem lub możliwość naruszenia).

Oznacza to, że grupa osób uprawnionych do zaskarżenia planu lub programu jest bardzo wąska – węższa niż w przypadku indywidualnych decyzji, gdzie wystarczy wykazać samo istnienie interesu prawnego w danej sprawie, a nie jego naruszenie.

Plany lub programy przyjmowane w formie rozporządzenia Rady Ministrów lub ministra nie podlegają przepisom o dostępie do wymiaru sprawiedliwości. Nie ma możliwości zaskarżenia instrumentu normatywnego w ramach bezpośredniego dostępu do sądu.

W odpowiedzi na postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wszczęte przeciwko Polsce z powodu niezgodności w transpozycji przepisów o dostępie do wymiaru sprawiedliwości zgodnie z dyrektywą w sprawie ocen oddziaływania na środowisko, Polska zmieniła ustawę z dnia 30 marca 2021 r. o ocenach oddziaływania na środowisko, utrwalając zidentyfikowane naruszenie.

Polska ustawa o ocenach oddziaływania na środowisko weszła w życie 13 maja 2021 r. Najważniejsze udoskonalenia w nowej ustawie są następujące:

- organizacje pozarządowe będą mogły złożyć wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach już na etapie odwołania administracyjnego;
- organizacje pozarządowe będą mogły złożyć wniosek o zastosowanie środków tymczasowych w odniesieniu do decyzji środowiskowej i zezwolenia na inwestycję na etapie kontroli sądowej;
- organizacje pozarządowe będą mogły zaskarżyć zezwolenia na inwestycję w przypadkach, w których do tej pory nie posiadały takich praw (np. pozwolenia wodnoprawne, koncesje na wydobycie, pozwolenia na budowę, gdy nie przeprowadzono drugiej procedury OOŚ);
- skorygowano ograniczenie skutków kontroli administracyjnej i sądowej w aktach specjalnych (tj. ograniczenie nie występuje, jeżeli w wyniku kontroli stwierdzono, że zezwolenie na inwestycję było niezgodne z decyzją dotyczącą oceny oddziaływania na środowisko).

Nowa ustawa o ocenach oddziaływania na środowisko ma zastosowanie do procedur wszczętych od dnia wejścia w życie ustawy, tj. od 13 maja 2021 r. Ustawa przewiduje przepisy przejściowe, zgodnie z którymi nowa ustawa będzie miała zastosowanie również do procedur

rozpoczętych przed 13 maja 2021 r., które w tym dniu były jeszcze w toku.

Istnieją pewne zasoby z informacjami na temat dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zazwyczaj jedynie w języku urzędowym państwa, prowadzone przez rząd, przy czym konieczne jest ich wyszukiwanie. Nie stwierdzono istnienia oficjalnych stron internetowych poświęconych dostępowi do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

W 2019 r. przeprowadzono działania priorytetowe dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości w Polsce, a mianowicie zapewnienia społeczeństwu szerszej legitymacji procesowej. Poczyniono pewne postępy w tej kwestii.

Działania priorytetowe na 2022 r.

- Należy zapewnić szerszy dostęp do danych przestrzennych i priorytetowo traktować zbiory danych dotyczących środowiska przy wdrażaniu dyrektywy w sprawie INSPIRE, zwłaszcza zbiorów określonych jako zbiory danych przestrzennych o wysokiej wartości w odniesieniu do wdrażania przepisów w zakresie ochrony środowiska.
- Należy dokonać pomiaru poziomu i jakości udziału społeczeństwa w procedurach oceny oddziaływania na środowisko i strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, aby zweryfikować skuteczność stosowania tego narzędzia w praktyce.
- Należy określić poziomy udział społeczeństwa w Polsce oraz sprawdzić, czy i w jaki sposób informacje zwrotne uzyskane podczas konsultacji publicznych są uwzględniane przy podejmowaniu decyzji dotyczących planów i projektów.
- Należy jeszcze bardziej zwiększyć dostęp zainteresowanej społeczności do sądów w przypadku zaskarżania decyzji, działań lub zaniechań, w szczególności w obszarach związanych z wodą, przyrodą i jakością powietrza.
- Należy lepiej informować społeczeństwo o przysługujących mu prawach w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, przede wszystkim zamieszczając na portalach sądowych i administracyjnych odniesienia do arkuszy informacyjnych dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiskowych, publikowanych na portalu

Komisji „e-Sprawiedliwość”²²⁴.

Zapewnienie przestrzegania prawa

Zapewnienie przestrzegania prawa 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 odpadami²²⁵. Obejmuje ono środki wspierające zapewniane przez organy, takie jak: (i) propagowanie zgodności z przepisami²²⁶; (ii) przeprowadzane przez nie inspekcje i inne kontrole, tj. monitorowanie zgodności²²⁷; (iii) działania podejmowane w celu powstrzymania naruszeń, nakładania sankcji i żądania naprawienia szkody, tj. egzekwowanie prawa²²⁸. Nauka obywatelska i skargi umożliwiają organom lepsze ukierunkowanie swoich działań. Odpowiedzialność za środowisko²²⁹ zapewnia, aby zanieczyszczający płacił za usunięcie wszelkich szkód.

Propagowanie i monitorowanie zgodności z przepisami

Istnieją narzędzia do rozpowszechniania wśród rolników informacji związanych z dyrektywą azotanową, co stanowi poprawę w porównaniu z sytuacją przedstawioną w przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r. Są to następujące narzędzia:

- przyjęto program działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych²³⁰;
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przygotowało zbiór zaleceń dobrej praktyki rolniczej mający na celu ochronę przed zanieczyszczeniem azotanami²³¹;

²²⁴ [Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska](#)

²²⁵ Kwestie te szczegółowo objaśniono w komunikacie pt. „Działania UE na rzecz poprawy przestrzegania prawa ochrony środowiska i zarządzania środowiskiem”, COM(2018) 10 oraz w związany z nim dokumencie roboczym służb Komisji, SWD(2018) 10.

²²⁶ W niniejszym przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska skoncentrowano się na wsparciu udzielanym rolnikom w celu przestrzegania przepisów dotyczących azotanów i ochrony przyrody.

²²⁷ W niniejszym przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska skoncentrowano się na inspekcjach głównych instalacji przemysłowych.

²²⁸ 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.

²²⁹ Ramy tworzy dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko (2004/35).

²³⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2020 r. w sprawie przyjęcia „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu” (Dz.U. 2020 poz. 243).

²³¹ [Zbiór zaleceń dobrej praktyki rolniczej](#)

- państwowe Centrum Doradztwa Rolniczego zajmuje się dostarczaniem rolnikom informacji na temat wymogów określonych w dyrektywie azotanowej²³²; udostępnia ono informacje na swojej stronie internetowej²³³ i wydaje ulotki²³⁴ zawierające wykaz wymogów nałożonych w dyrektywie na rolników.

W odniesieniu do dyrektyw dotyczących ochrony przyrody nie stwierdzono istnienia szczególnych nowych narzędzi służących aktywnemu propagowaniu zgodności z przepisami. Na stronie internetowej Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska dostępne są ogólne informacje o sieci Natura 2000²³⁵ wraz z publikacjami dotyczącymi sieci Natura 2000 w różnych sektorach (m.in. gospodarka wodna, akwakultura, leśnictwo); wszystkie publikacje pochodzą z 2009 r. Ogólne informacje na temat lokalizacji, organów odpowiedzialnych oraz standardowe dane dotyczące istniejących obszarów Natura 2000 również są dostępne w internecie za pośrednictwem Centralnego Rejestru Form Ochrony Przyrody²³⁶. Informacje o lokalizacji obszarów Natura 2000 można znaleźć także na geoportalu INSPIRE²³⁷.

Każda kontrola na miejscu przeprowadzona przez Inspekcję Ochrony Środowiska jest udokumentowana w postaci raportu z kontroli. Poszczególne raporty z kontroli nie są publikowane, ale muszą zostać udostępnione na wniosek (zgodnie z przepisami w zakresie dostępu do informacji dotyczących środowiska transponującymi dyrektywę 2003/4/WE). Coroczne sprawozdania podsumowujące z kontroli przeprowadzonych przez Inspekcję Ochrony Środowiska są publikowane w internecie²³⁸. Sprawozdania te są stosunkowo obszerne i szczegółowe. Informacji o kontrolach rzeczywiście przeprowadzonych w danym roku i ich wynikach nie udało się znaleźć. W tym względzie sytuacja nie uległa zmianie od czasu przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska przeprowadzonego w 2019 r.

Rozpatrywanie skarg i nauka obywatelska

Główny Inspektorat Ochrony Środowiska umożliwia składanie skarg przez internet za pomocą specjalnego formularza elektronicznego znajdującego się na jego stronie internetowej²³⁹. Jak wskazano w przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska z 2019 r., niektóre

wojewódzkie inspektoraty odwołują się do tej możliwości na swoich stronach internetowych. Część wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska zamieszcza na swoich stronach internetowych również inne informacje, np. na temat sposobu składania skarg, jednak ich poziom szczegółowości jest różny w zależności od województwa²⁴⁰.

Roczne informacje statystyczne na temat skarg i interwencji badanych przez Inspekcję Ochrony Środowiska (takie jak liczba otrzymanych skarg, wyniki i procedura uzupełniająca) są dostępne w dokumencie publikowanym przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska: „Informacja o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska”²⁴¹. Nie stwierdzono istnienia szczególnych instrumentów lub projektów mających na celu zachęcenie organizacji pozarządowych lub osób fizycznych do przekazywania organom informacji z zakresu nauki obywatelskiej. Sytuacja ta nie uległa zmianie od czasu przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska przeprowadzonego w 2019 r.

Sytuacja, w której dowody naukowe są przyjmowane lub wymagane od osób fizycznych, ma miejsce wyłącznie wówczas, gdy:

- zwracają się one do właściwych organów o podjęcie działań na mocy dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko;
- uczestniczą one w procedurach udziału społeczeństwa (takich jak procedury w ramach oceny oddziaływania na środowisko);
- lub – w przypadku organizacji pozarządowych – gdy składają one wniosek do właściwego organu o przeprowadzenie działania dotyczącego naruszenia prawa z zakresu ochrony środowiska²⁴².

Egzekwowanie przepisów

Statystyki dotyczące przestępstw przeciwko środowisku w Polsce są dostępne w odniesieniu do liczby wszczętych postępowań, liczby stwierdzonych przestępstw oraz liczby przestępstw, w przypadku których ustalono sprawcę, i zamieszczane na stronie internetowej polskiej Policji²⁴³. W źródłach krajowych nie udało się znaleźć informacji na temat wyników powiązanych postępowań karnych (takich jak informacje o wyrokach skazujących lub nałożonych sankcjach) i wydaje się, że informacje te nie są publikowane. Dostępne są informacje o liczbie

²³² [Produkcja rolna – program azotanowy – informacje](#)

²³³ [Produkcja rolna – program azotanowy – informacje](#)

²³⁴ [Program azotanowy – ulotka](#)

²³⁵ [Natura 2000 a aktywność człowieka](#)

²³⁶ [CRFOP – Centralny rejestr form ochrony przyrody](#)

²³⁷ https://mapy.geoportal.gov.pl/imap/lmgp_2.html?gmap=gp3

²³⁸ [Sprawozdania z realizacji zadań IOŚ](#) oraz [Raporty – publikacje – opracowania](#)

²³⁹ [Zgłoś interwencję – formularz](#)

²⁴⁰ Zob. na przykład [Zgłaszanie poważnych awarii zagrażających środowisku](#).

²⁴¹ [Raporty – publikacje – opracowania](#)

²⁴² Na podstawie art. 31 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

²⁴³ [Statystyka policyjna – Zniszczenia w świecie roślinnym i zwierzęcym](#)

wyroków skazujących za poszczególne przestępstwa przeciwko środowisku w Polsce w latach 2010–2017²⁴⁴.

Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko

Polska nie wprowadziła obowiązkowego systemu zabezpieczeń finansowych do celów zobowiązań, o których mowa w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko, i istnieje możliwość poprawy systemu zabezpieczeń finansowych do celów zobowiązań i wytycznych, o których mowa w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko.

Polska wypracowała dobre praktyki, ponieważ polskie przepisy transponujące dyrektywę w sprawie odpowiedzialności za środowisko przewidują utworzenie rejestru incydentów związanych z dyrektywą w sprawie odpowiedzialności za środowisko²⁴⁵ zarządzanego przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska i dostępnego w internecie²⁴⁶. Jest on jednak dostępny jedynie dla organów ds. ochrony środowiska²⁴⁷. Społeczeństwo nie ma dostępu do rejestru, ale może złożyć wniosek o udostępnienie zawartych w nim informacji na podstawie przepisów ogólnych w zakresie dostępu do informacji dotyczących środowiska²⁴⁸.

Podmioty, które spowodowały szkodę w środowisku lub zagrożenie taką szkodą, są zobowiązane do zgłoszenia tego faktu właściwym organom²⁴⁹. Ponadto każda osoba (nie tylko osoby bezpośrednio poszkodowane), w tym organizacje pozarządowe, może zgłosić właściwemu organowi szkodę w środowisku lub zagrożenie szkodą oraz żądać podjęcia działań²⁵⁰. Zgłoszenie może zostać złożone w formie papierowej lub elektronicznej za pomocą ePUAP²⁵¹.

Działania priorytetowe na 2022 r.

²⁴⁴ Dokument roboczy służb Komisji, Ocena dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne (dyrektywy w sprawie przestępstw przeciwko środowisku), część 1/2, 28 października 2020 r., załącznik 11.

²⁴⁵ Art. 26a ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.

²⁴⁶ [GDOŚ – rejstry](https://www.gdos.gov.pl/rejstry-gdos)

²⁴⁷ Zob. instrukcje dotyczące składania wniosków zamieszczone na stronie internetowej Generalnej Dyrekcji: <https://www.gdos.gov.pl/rejstry-gdos>

²⁴⁸ Transponujące dyrektywę 2003/4/WE.

²⁴⁹ Regionalny dyrektor ochrony środowiska i wojewódzki inspektorat ochrony środowiska, dawny art. 11 ust. 1 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.

²⁵⁰ Art. 24 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, który transponuje art. 12 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko.

²⁵¹ Ogólna platforma mająca zastosowanie do wszystkich kwestii, nie tylko środowiskowych, umożliwiająca społeczeństwu kontakt z organami publicznymi.

- Należy udostępniać i aktywnie rozpowszechniać informacje, aby pomóc rolnikom w wypełnianiu ich zobowiązań w odniesieniu do sieci Natura 2000.
- Należy udostępniać więcej informacji w internecie na temat planów kontroli, liczby rzeczywiście przeprowadzonych kontroli oraz raportów z kontroli.
- Polska może zwiększyć wykorzystanie nauki obywatelskiej, starając się zachęcić społeczeństwo i organizacje pozarządowe do współpracy w zakresie gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących środowiska.

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.

Zdolności administracyjne i jakość

Nastąpił postęp w wykonywaniu ocen oddziaływania na środowisko. Niedawno przyjęty pakiet przepisów mających na celu przyspieszenie wydawania licencji na „projekty będące przedmiotem krajowego zainteresowania” wzbudził pewne obawy, ale od czasu jego wdrożenia nie stwierdzono poważnych problemów. Organizacje pozarządowe zwróciły jednak ostatnio uwagę Komisji na odmowne decyzje dotyczące wstępnej kontroli, które najwyraźniej nie mogą być zaskarżone, co jest niezgodne z dyrektywą.

Polskie organy publiczne coraz częściej przyjmują i wykorzystują usługi elektroniczne do kontaktu za pośrednictwem internetu z podmiotami publicznymi lub regulowanymi. Polska zajmuje jednak dopiero 24. miejsce spośród 27 państw członkowskich UE w ramach indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI) na 2021 r., uzyskując 41,0 punktów w porównaniu ze średnią UE-27 wynoszącą 50,7. W 2020 r. Polska poczyniła postępy w zakresie wielu wskaźników, ale biorąc pod uwagę również pozytywne zmiany w innych krajach, nie przełożyło się to na zmianę jej ogólnej pozycji. W przypadku cyfrowych usług publicznych Polska zajmuje 22. miejsce z wynikiem 49 % użytkowników

internetu korzystających z usług administracji elektronicznej w porównaniu z 64 % w UE²⁵².

Przykładem usługi cyfrowej w dziedzinie środowiska jest program „Czyste Powietrze” dotyczący dopłat do wymiany starych pieców i ocieplenia w domach jednorodzinnych. Innym przykładem jest program „Mój Prąd” poświęcony wsparciu rozwoju energetyki prosumenckiej, w szczególności wspierający segment mikroinstalacji fotowoltaicznych. Obywatele mogą składać wnioski o dofinansowanie z obu programów przez internet, logując się za pomocą Profilu Zaufanego.

Koordinacja i integracja

Jak wspomniano w przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska z 2017 r., transpozycja zmienionej dyrektywy w sprawie OOS²⁵³ 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 do zmniejszenia niepotrzebnych obciążeń administracyjnych i przyspiesza podejmowanie decyzji, pod warunkiem że odbywa się to bez uszczerbku dla jakości procedury oceny oddziaływania na środowisko²⁵⁴. Polska rozpoczęła usprawnianie ocen oddziaływania na środowisko w ramach dyrektywy w sprawie OOS i dyrektywy siedliskowej przed zmianą dyrektywy w sprawie OOS. Ustanowiono skoordynowane procedury dotyczące dyrektywy w sprawie OOS i dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych.

Reformy z wykorzystaniem Instrumentu Wsparcia Technicznego Komisji

Komisja wspiera wdrażanie polityki ochrony środowiska i zieloną transformację nie tylko w ramach unijnych programów finansowania, ale także udzielając pomocy technicznej, takiej jak Instrument Wsparcia Technicznego (TSI).

W okresie sprawozdawczym w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego Komisji wspierano wiele projektów związanych ze środowiskiem w Polsce. W ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego na 2019 r. zatwierdzono wniosek dotyczący projektu związanego z cyfryzacją procesu inwestycyjno-budowlanego. W ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego na 2020 r. wybrano cztery wnioski z myślą o udzieleniu wsparcia na rzecz: (i) rozwiązań w zakresie energii odnawialnej na obszarach wiejskich; (ii) budowania zdolności w odniesieniu do celów zrównoważonego rozwoju i zrównoważonego rozwoju; (iii) sporządzania terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji oraz (iv) Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Następnie w 2021 r. w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego udzielono wsparcia na projekt ram zrównoważonego rozwoju dotyczących operacji strategicznych i biznesowych polskiego Banku Gospodarstwa Krajowego. Ponadto w 2022 r. zatwierdzono trzy wnioski: (i) w sprawie zacieśnienia współpracy i zwiększenia jakości administracji publicznej w organach regionalnych i lokalnych; (ii) w sprawie rozwoju czystej, inteligentnej i sprawiedliwej mobilności miejskiej; oraz (iii) wniosek dotyczący budowania zdolności nadzorczych w zakresie zrównoważonego finansowania.

Projekty w ramach partnerskiego instrumentu TAIEX-EIR

W 2017 r. Komisja wprowadziła partnerski instrument TAIEX_EIR²⁵⁵, aby ułatwić uczenie się przez wymianę wiedzy między organami ds. ochrony środowiska. W okresie sprawozdawczym Polska uczestniczyła w kilku warsztatach z udziałem wielu krajów dotyczących podejścia opartego na cyklu życia i obiegu zamkniętego w polityce i planowaniu zamówień (2019 r.), zielonych kryteriów w zamówieniach publicznych (2019 r.), technologii i środków zmniejszających emisję amoniaku (2021 r.) oraz zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń (2021 r.). Polska skorzystała również z warsztatów na temat zwalczania transgranicznych przestępstw w zakresie postępowania z odpadami w polsko-niemieckim regionie przygranicznym (2019 r.).

²⁵² Komisja Europejska, indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI) na 2021 r. [profil kraju w ramach DESI – Polska](#)

²⁵³ 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.

²⁵⁴ W 2016 r. Komisja opublikowała wytyczne w sprawie ustanawiania skoordynowanych lub wspólnych procedur, które jednocześnie podlegają ocenom na mocy dyrektywy w sprawie OOS, dyrektywy siedliskowej, ramowej dyrektywy wodnej i dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych, Dz.U. C 273 z 27.7.2016, s. 1.

²⁵⁵ [TAIEX – przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska – PEER 2 PEER – środowisko – Komisja Europejska \(europa.eu\)](#).

