

POLITYKA OCHRONY ŚRODOWISKA

Polityka ochrony środowiska UE jest jedną z tych polityk publicznych, które nie wiążą się bezpośrednio ze wsparciem finansowym na rzecz państwa członkowskiego, tak jak to jest przykładowo w odniesieniu do polityk: regionalnej, rolnej, a nawet polityki rynku pracy. Dzieje się tak dlatego, że nie wszystkim działaniom w ramach tej polityki przypisano źródło finansowania. Polityka ochrony środowiska UE wynika bowiem ze zrozumienia, że gospodarowanie zasobami przyrodniczymi tu i teraz ma wpływ na gospodarowanie przyszłych pokoleń. Nie jest to jednak tylko polityka powstrzymywania się od działań mających wpływ na środowisko. Ochrona środowiska w UE to przede wszystkim instrumenty prawne i organizacyjne, rzadziej finansowe. Obecnie polityka ochrony środowiska UE jest jednym z podstawowych obszarów działalności UE, stanowiąc sekwencję decyzji wraz z podejmowanymi przez jej podmioty działaniami¹. Decyzje są wprowadzane w życie etapowo, począwszy od określenia problemu, a na kontroli założonych rezultatów realizowanych przedsięwzięć skończywszy².

1. Ochrona środowiska jako przedmiot polityki publicznej

Podobnie jak inne polityki publiczne UE, polityka ochrony środowiska wyraża się w złożonym cyklu działań: rozpoczyna się od identyfikacji problemu, na który ma odpowiedzieć przez proces jej wdrażania. Równie ważne jak to, co jest przedmiotem polityki, jest także fakt, jacy aktorzy kreują daną politykę. Obecnie polityki publiczne stanowią arenę kooperacji coraz

¹ Por. Andrzej Antoszewski, *Ochrona środowiska w systemie politycznym* [w:] Halina Lisicka (red.), *Ochrona środowiska w polityce*, Wrocław 1999, s. 12.

² Por. Ewa Mazur-Wierzbicka, *Ochrona środowiska a integracja europejska, doświadczenia polskie*, Warszawa 2012, s. 83.

liczniejszej grupy aktorów o zróżnicowanych interesach. W przypadku ochrony środowiska w UE to nie tylko działania poszczególnych instytucji unijnych, ale także innych podmiotów od nich niezależnych. Lista podmiotów kreujących politykę ochrony środowiska jest bardzo długa i możemy do niej zaliczyć: Komisję Europejską, Parlament Europejski, Radę Unii Europejskiej, Radę Europejską, Trybunał Sprawiedliwości UE, państwa członkowskie, organizacje polityczne, różne grupy nacisku oraz jednostki³.

W ujęciu metodycznym, chcąc określić zakres danej polityki publicznej, wypadnie stwierdzić, iż jest on pochodną specyfiki problemów, jakie zostały zdefiniowane i wymagają przyjęcia określonej strategii / sposobu rozwiązania. W przypadku polityk publicznych UE należy wziąć także pod uwagę zakres przedmiotowy innych polityk. Nie wchodząc w szczególne rozważania teoretyczne nad przedmiotem polityki ochrony środowiska, co nie jest główną osią rozważań niniejszego rozdziału – można sprowadzić politykę ochrony środowiska do działań ochronnych elementów składających się na pojęcie środowiska naturalnego. Pomimo braku definicji pojęcia „środowisko” w aktach prawa pierwotnego UE⁴, można przyjąć, że składa się ono z następujących elementów: człowiek, zwierzęta, rośliny, gleby i ich warstwa spodnia, wody, powietrze, klimat, biotopy oraz wszystkie systemy ekologiczne, otoczenie i krajobraz, cisza i spokój, naturalne wonie oraz dobra kultury⁵. Trzeba zaznaczyć, że w prawie UE środowisko obejmuje środowisko naturalne, ale także środowisko przekształcone czy też wytworzone na skutek działalności człowieka.

Polityka ochrony środowiska to działania o charakterze wieloaspektowym; specyfika tych działań polega na podejściu przekrojowym (tzw. klauzula przekrojowa) ze względu na to, iż jej działania ingerują w inne polityki UE. Dzięki temu analiza znaczenia polityki ochrony środowiska nie może zostać sprowadzona wyłącznie do polityki sektorowej odpowiednio wyizolowanej od pozostałych polityk publicznych UE. Sektorowy

³ *Ibidem.*

⁴ Pewne elementy środowiska definiowano natomiast w aktach prawa pochodnego, przykładowo można wymienić: art. 3 Dyrektywy Rady nr 85/337/EWG z 27 czerwca 1985 roku w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, Dz.U. UE, nr L 175 z 5 lipca 1985 roku; art. 2.1a Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2003/04/WE z 28 stycznia 2003 roku w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylający dyrektywę Rady nr 90/313/EWG, Dz.U. UE, nr L 41 z 14 lutego 2003 roku.

⁵ Por. Jan W. Tkaczyński, *Prawo i polityka ochrony środowiska naturalnego Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 20–21; Janina Ciechanowicz-McLean / Zbigniew Bukowski / Bartosz Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 44–47.

wymiar oznaczałby skupienie się przykładowo na procesie inwestycyjnym uwzględniającym zasady wysokiego poziomu ochrony środowiska, co jest znacznym i nieuprawnionym uproszczeniem zakresu przedmiotowego polityki. Tymczasem ewolucja polityki w UE zmierza w innym kierunku, oddziałując na inne polityki, w ramach których elementy ochrony środowiska muszą znaleźć odzwierciedlenie. Egzemplifikacją w ostatnich latach jest proces wdrażania *Strategii Europa 2020*⁶. Bazując na doświadczeniach *Strategii*, można stwierdzić, że znaczenie ochrony środowiska w działaniu UE nabiera coraz większego znaczenia.

Kształt polityki ochrony środowiska UE wynika z celów działania ugrupowania jako całości. Jest tak bowiem, że poza celami natury gospodarczej (wzrost gospodarczy), społecznej (pełne zatrudnienie) uwzględnia się także cele środowiskowe („wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska”⁷), sytuując środowisko w obszarze kompetencji dzielonych między państwa członkowskie a instytucje UE⁸. Stąd polityka ochrony środowiska stała się w okresie ostatnich 30 lat najszybciej rozwijającym się obszarem współpracy państw należących do UE. Ponieważ unijna polityka ochrony środowiska to głównie (choć nie tylko) instrumenty natury prawnej, należy zauważyć, że poszczególne rozwiązania, modyfikacje wynikające z celów politycznych UE mające ujście w poszczególnych środkach prawnych wynikają z faktów naukowych.

Właściwe instytucje unijne, podejmując inicjatywę ustawodawczą w zakresie ochrony środowiska, mają obowiązek wprowadzania zmian na podstawie faktów naukowych. Zastosowanie ma tutaj pośrednio zasada przezorności⁹. Dotyczy ona niepewności rzeczywistego wpływu danej

⁶ Por. Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna z 3 marca 2010 roku.

⁷ Por. art. 3 ust. 3 TUE.

⁸ Por. art. 4 ust. 2 TUE.

⁹ Zasada przezorności została ugruntowana m.in. w następującym orzecznictwie: z 10 września 2002 roku – C-141/00 – Ambulanter Pflegedienst Kügler GmbH przeciwko Finanzamt für Körperschaften I in Berlin. 2002, I-06833; z 5 września 2001 roku – T-74/00 – Artogodan GmbH v Commission of the European Communities. – Proceedings for interim relief – Article 108 of the Rules of Procedure – Change in circumstances. 2001, II-02367; z 9 stycznia 2003 roku – C-76/00 – Petrotub SA and Republica SA v Council of the European Union. 2003; z 15 marca 2001 roku – C-83/00 – Commission of the European Communities v Kingdom of the Netherlands. – Failure by a Member State to fulfil its obligations – Failure to transpose Directive 97/24/EC – Components and characteristics of two or three-wheel motor vehicles. 2001, I-02351; z 30 października 2001 roku – T-85/00 – Laboratórios Roussel Ltda and Roussel Iberica SA v Commission of the European Communities. – Interlocutory proceedings – Withdrawal of marketing authorisation for medicinal products for human use containing fenproporex – Directive 75/319/EEC – Urgency – Need to balance interests. 2001, II-03613.

substancji na środowisko naturalne; chodzi o ewentualność, gdy nauka nie rozstrzyga ostatecznie danego problemu, a mimo to istnieje ryzyko wywołania znacznych szkód w środowisku naturalnym. Ważną przesłanką zastosowania zasady przezorności w polityce ochrony środowiska jest wiedza naukowa, która dostarcza rozsądnych podstaw, by się obawiać, że istniejące potencjalne szkodliwe skutki danej substancji na środowisko i zdrowie ludzkie, zdrowie zwierząt i roślin mogą zagrozić wysokiemu poziomowi ochrony, jaką ma zapewnić KE¹⁰. Nie oznacza to automatycznego działania KE w celu zupełnego wyeliminowania takiej substancji¹¹.

Każdorazowo przy tym należy brać pod uwagę zasadę wysokiego poziomu ochrony środowiska. Nie dotyczy ona tylko działań KE, Parlamentu Europejskiego oraz Rady Unii Europejskiej¹². Opieranie działań polityki ochrony środowiska na danych naukowych to nie wszystko; każdorazowo należy uwzględniać warunki środowiska w różnych regionach UE, podejmując decyzje na podstawie analizy kosztów i korzyści, które mogą wynikać z działania lub zaniechania działania, a także uwzględniać wpływ polityki na rozwój społeczno-gospodarczy jako całości i zrównoważony rozwój jej regionów¹³.

Jest to bardzo ważne z punktu widzenia kierunku ewolucji polityki ochrony środowiska w UE, która – jak wynika z literatury – jest przedmiotem wielu działań lobbingowych zarówno zwolenników, jak i przeciwników wysokiego poziomu ochrony środowiska¹⁴. Próbuując udzielić odpowiedzi na pytanie o bilans uczestnictwa Polski w polityce ochrony środowiska naturalnego, należy zastanowić się nad jej efektywnością w ogóle. Powstaje zatem pytanie o to, jak należy prowadzić politykę ochrony środowiska, jeśli chce się brać pod uwagę problemy środowiskowe charakterystyczne dla prawie 300 regionów UE. Co więcej: jak pogodzić stawiane przez UE zadania, z jednej strony zalicza się do nich bowiem poprawę warunków środowiska naturalnego, a z drugiej zakłada się uwzględnianie lokalnych warunków różnych regionów UE. Do tego trzeba także – w procesie kształtowania polityki – wziąć pod uwagę pod-

¹⁰ Por. Communication from the Commission on the precautionary principle, COM(2000) 1 final, z 2 lutego 2000 roku, s. 8–10.

¹¹ Opinia rzecznika generalnego Mischo przedstawiona 12 grudnia 2002 roku, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Danii. Uchybienie zobowiązaniom Państwa Członkowskiego. C-192/01.

¹² Por. art. 114 ust. 3 TFUE.

¹³ Por. art. 191 ust. 3 TFUE.

¹⁴ Przykładem mogą być działania ekstremistycznych organizacji ekologicznych, por. Elżbieta Posłuszna, *Ekstremizm ekologiczny, przejawy perspektywy*, Warszawa 2012, s. 152–199.

mioty pozaunijne (tj. nienależące do kategorii instytucji UE oraz państw członkowskich), których uwikłanie w różnego rodzaju zależności nie jest jednoznaczne i niekoniecznie przekłada się na wymierne efekty polityki¹⁵.

Z perspektywy Polski uczestnictwo w polityce ochrony środowiska jawi się jako przedsięwzięcia bądź ich brak¹⁶, stanowiące dodatkowe utrudnienia, zbędne formalności skutkujące kosztami finansowymi. Koszty są dzielone po części na państwo, przedsiębiorstwa (w tym rolników), a także samych obywateli. Nietrudno zatem spostrzec, iż wdrażanie tej polityki napotyka wiele trudności, nie tylko natury administracyjnej, ale także politycznej. W toku kształtowania polityki środowiskowej UE rozpoczęto wprowadzanie różnego rodzaju standardów¹⁷ w obszarach, które nie wzbudzały kontrowersji. Odnosiło się to do tak zwanych starych państw członkowskich UE¹⁸; w przypadku nowych sprowadzało się do konieczności bezwarunkowego (z zaznaczeniem wynegocjowania okresów przejściowych) przyjęcia dorobku prawnego UE. Wypadnie zaznaczyć, że fakt przyjęcia dorobku prawnego, ze względu na zasady ustrojowe UE, nie budzi wątpliwości, ale rozkład kosztów z tego wynikających – już tak.

Jak już wspomniano, unijna polityka ochrony środowiska to przede wszystkim instrumenty prawne; dlatego wysoki poziom harmonizacji prawodawstwa krajów członkowskich z prawem unijnym jest jednym z elementów przesądzających o jej efektywności i skuteczności. Kraje członkowskie mogą skorzystać z tak zwanej klauzuli zabezpieczającej¹⁹, czyli odstąpienia od litery prawa UE. Odstąpienie (derogacja) jest wyłączeniem ze stosowania obowiązującego prawa UE w odniesieniu do danego państwa. W miejsce regulacji unijnych zastosowanie mają regulacje krajowe. W przypadku derogacji państwo członkowskie musi notyfikować taki fakt KE. Odstępstwo na poziomie krajowym może zaistnieć jedynie na podstawie dowodów naukowych dotyczących ochrony środowiska naturalnego wynikających ze specyficznych problemów tego państwa, które pojawiają się w wyniku przyjęcia rozwiązań prawnych stosowanych na poziomie UE do krajowego porządku prawnego²⁰.

¹⁵ Por. Alicja Lisowska, *Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej. Podstawy instytucjonalne i programowe*, Wrocław 2005, s. 211–216.

¹⁶ Na przykład konieczność powstrzymania się od działania wynikająca z przepisów prawa ochrony środowiska UE.

¹⁷ Por. Hanna Machińska, *Polityka ekologiczna Wspólnot Europejskich*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 1 (1992), s. 5.

¹⁸ Państw, które stanowiły członki UE przed 2004 rokiem.

¹⁹ Por. art. 114 ust. 4 TFUE.

²⁰ Por. art. 114 ust. 3 TFUE.

Derogacje stają się coraz częstszym rozwiązaniem w ramach polityki ochrony środowiska. W latach 1997–2010 KE wydała łącznie kilkanaście derogacji²¹, podczas gdy w latach 1987–1997 jedynie trzy. Decyzje derogacyjne KE dotyczą zazwyczaj szkodliwych substancji (w tym np. używania pentachlorofenolu, kadmu w nawozach, kreozotu), dodatków do żywności, samochodów z silnikiem dieslowym, czy też używania i handlu organizmami genetycznie zmodyfikowanymi. Wzrost liczby notyfikacji ze strony państw członkowskich wskazuje na wzmożoną praktykę wykorzystywania i przydatność mechanizmu derogacyjnego. W odniesieniu do polityki ochrony środowiska UE derogacje należy postrzegać w kontekście trudności związanych z wdrażaniem standardów i prawodawstwa do krajowej praktyki. Jest też tak dlatego, że niejednokrotnie szczegółowe przepisy opóźniają proces wdrażania kolejnych etapów unijnej polityki środowiskowej²². Oceniając mechanizm derogacyjny z punktu widzenia polskiego interesu, można stwierdzić, że jest to rozwiązanie umożliwiające zniwelowanie kosztów wprowadzania uregulowań unijnych, względnie dające możliwość autonomicznego podejścia do danego zagadnienia szczegółowego. Nie jest to mechanizm, który pozwala uchylać się od harmonizacji przepisów w dużej skali. Jak dotychczas Polsce udało się uzyskać jedną derogację²³.

2. Ochrona środowiska na poziomie krajowym czy unijnym? Unijne cele polityki ochrony środowiska

Aby dokonać oceny polityki ochrony środowiska z punktu widzenia polskiej strategii integracyjnej, należy się zastanowić, jakie cele przyświecają tym działaniom. Każdorazowo należy wziąć pod uwagę, jakie oddziaływanie dany cel ma na politykę krajową. Na poziomie UE cele polityki ochrony środowiska odnoszą się do działań w czterech obszarach²⁴:

²¹ Jedynie w 2006 roku aż sześć.

²² Por. Andrzej Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, w t. II, s. 566–572.

²³ Polska skorzystała z mechanizmu odstępstwa projektu ustawy o GMO od harmonizacji UE. Mowa tutaj o decyzji nr 2008/02 dotyczącej art. 111 i 112 polskiego projektu ustawy Prawo o ograniczeniach genetycznie zmodyfikowanych jako odstępstwo od przepisów dyrektywy nr 2001/18 w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie. Szerzej na ten temat patrz: *ibidem*, s. 573–575.

²⁴ Por. art. 191 ust. 1 TFUE.

- 1) zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska;
- 2) ochrony zdrowia ludzkiego;
- 3) ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych;
- 4) promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu.

Sformułowanie na poziomie traktatowym czterech celów polityki to nie wszystko, bowiem unijny ustawodawca przewidział nie tylko rezultat działań w ramach polityki, ale określił też sposoby umożliwiające ich osiągnięcie. Biorąc to pod uwagę, unijne przepisy szczegółowe w zakresie ochrony środowiska zostały podporządkowane zasadom horyzontalnym prawa ochrony środowiska UE. Obecnie zalicza się do nich: zasadę wysokiego poziomu ochrony środowiska, zasadę zapobiegania, zasadę naprawiania szkody u źródła, zasadę „zanieczyszczający płaci”. Co ważne, stosowanie wspomnianych zasad wymusza konieczność przyjęcia przez państwa członkowskie stosownych zmian prawnych. Zmiany są rezultatem kooperacji zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym²⁵.

Wydźwięk celów unijnej polityki środowiskowej wymaga pewnego komentarza. Cele, mimo że sprowadzone zaledwie do czterech obszarów działania, wykazują pewną rozbieżność. Nie jest to rozbieżność o zasadniczym charakterze, ale wpływa bez wątpienia na charakter polityki. Z jednej strony bowiem mamy cel zachowania i ochrony środowiska naturalnego, z drugiej zaś ochrony zdrowia ludzkiego. W większości możliwych do rozpatrzenia przypadków wydaje się, iż między tymi celami nie ma rozbieżności. Jest tak, ponieważ wiele działań mających na celu zachowanie i ochronę środowiska sprzyja ochronie zdrowia człowieka. Przykładowo można wskazać na wpływ czystości wód na jakość źródeł, z których mieszkańcy czerpią wodę, czy też wpływ jakości powietrza na dobrostan ludności. Nie sposób jednak pominąć zupełnie milczeniem sytuacji, w której to środowisko naturalne oddziałuje na człowieka negatywnie i podniesienie poziomu jego ochrony stanowić może zagrożenie dla zdrowia człowieka. Jedynie dla przykładu w Polsce można zwrócić uwagę na wysoki poziom ochrony zwierząt łownych²⁶ często dotkniętych wirusowymi chorobami mogącymi przeniesić się na człowieka, takimi jak wścieklizna.

²⁵ Szerzej na temat znaczenia zasad ochrony środowiska w kontekście kształtu polityki środowiskowej UE patrz: Jan W. Tkaczyński, *Prawo i polityka ochrony środowiska naturalnego...*, *op.cit.*, s. 47–52.

²⁶ Por. Józef Żuromski, *Szkody łowieckie: kto traci najwięcej*, <http://prawo.rp.pl/artykul/996333.html>

Innym skutkiem jest przyrost populacji, który przyczynia się do zwiększenia w skali kraju szkód w uprawach rolniczych²⁷.

Mając na względzie klauzulę przekrojową²⁸ jako jeszcze jedną zasadę dotyczącą się unijnego działania w zakresie ochrony środowiska, trzeba zwrócić uwagę, iż cele tej polityki zdają się odległe od kwestii społecznych czy też gospodarczych, sprowadzając politykę środowiskową do działań czysto sektorowych. Osłabia to na poziomie analizy celów znaczenie klauzuli przekrojowej. Wyjawszy cele odnoszące się do ochrony zdrowia ludzkiego, brak jest odniesień natury gospodarczej. Jeśli przyjąć zgodnie z art. 3 TUE, iż celem działania UE jest poprawa dobrobytu jej mieszkańców, takie odniesienie byłoby wskazane. To z jednej strony.

Z drugiej należy zaznaczyć, że konstrukcja celów unijnej polityki środowiskowej nie stoi w sprzeczności z osiąganiem wzrostu gospodarczego jako takiego czy podnoszeniem konkurencyjności gospodarki. Wspieranie wzrostu dobrobytu obywateli wynikającego ze wzrostu gospodarczego – podstawą tego jest intensyfikacja wykorzystania środowiska przez człowieka – to cel innych polityk UE. W tym zakresie polityka UE zmierza raczej do osiągania wzrostu gospodarczego, minimalizując negatywne skutki środowiskowe (np. intensyfikacja korzystania z wyczerpywalnych zasobów naturalnych). Świadczy o tym trzeci cel polityki, a mianowicie ostrożne i racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych.

Ryzyko nieracjonalnego gospodarowania środowiskiem wynika przede wszystkim z ograniczonej ilości dostępnych zasobów środowiska. Z perspektywy produkcji, która jest zasadniczą składową wzrostu gospodarczego, dostęp do zasobów naturalnych (możliwość ich wykorzystywania) to istotny element wpływający na stabilność gospodarczą. Jednocześnie wzrost konsumpcji powoduje zwiększone zapotrzebowanie na wytwarzane dobra i usługi, na które odpowiada przemysł. Prowadzi to do rozwoju przemysłu, rolnictwa, zwiększonego wydobycia surowców, wzrostu zapotrzebowania na energię elektryczną. Dla przykładu można podać, iż jeszcze w 1980 roku zużycie surowców na świecie w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosło 1927 kg, podczas gdy w 2009 roku już 2158 kg. Wynika to z działania zarówno poszczególnych jednostek, jak i całych społeczeństw²⁹. Podejmo-

²⁷ Por. art. 46 ustawy z 13 października 1995 roku Prawo łowieckie, Dz.U. RP z 2013 roku, poz. 1226, 1247; z 2014 roku, poz. 228.

²⁸ Zasada sprowadza się do tego, że polityka ochrony środowiska nie może być prowadzona w sposób wyizolowany od pozostałych polityk UE. Por. Jan W. Tkaczyński, *Prawo i polityka ochrony środowiska naturalnego...*, *op.cit.*, s. 53.

²⁹ Por. Ewa Mazur-Wierzbicka, *Ochrona środowiska a integracja europejska, doświadczenia polskie*, *op.cit.*, s. 41–45.

wane w ostatnich latach działania UE wskazują wyraźnie, że na najbliższe lata ostrożne i racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych stanowiąc będzie główną oś działań polityki ochrony środowiska.

Tak oto nie sposób pominąć milczeniem zasadniczego dylematu działań na rzecz ochrony środowiska, a mianowicie opozycji ekonomii i ochrony środowiska. Dylemat ten również wymaga rozstrzygnięcia w kontekście unijnych działań na rzecz środowiska. Wybór odnosi się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy to środowisko jest częścią gospodarki, czy też gospodarka jest częścią środowiska. Ekonomiści postrzegają środowisko naturalne jako dział gospodarki, ekologowie przeciwnie – traktują gospodarkę jako część środowiska. Jedynie dla przykładu można wskazać na ekonomiczne wskaźniki gospodarcze, które nie ukazują, w jaki sposób gospodarka ingeruje w środowisko naturalne³⁰. Unijna polityka ochrony środowiska nie pozostaje głucha na ten dylemat, dostrzegając powiązanie wzrostu gospodarczego ze zwiększeniem eksploatacji przyrody.

Zerwanie powiązania wzrostu gospodarczego z intensyfikacją wykorzystania zasobów naturalnych jest jednym z elementów polityki ochrony środowiska UE – tyleż krytykowane, co kosztowne dla gospodarki środowisko³¹. Jest tak, ponieważ w UE panuje zgoda, że dla zaistnienia wzrostu gospodarczego istotne znaczenie ma wykorzystanie surowców, energii czy półfabrykatów. W tym sensie wzrost gospodarczy może zostać spowolniony przez bariery środowiskowe, wśród których wymienić można rabunkową gospodarkę surowcami, co w konsekwencji prowadzi do ich szybkiego wykorzystania. Dlatego jednym z determinantów rozwoju jest przyjęcie ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska naturalnego³². Podejście to znajduje odzwierciedlenie w koncepcji zrównoważonego rozwoju³³.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju ma bardzo duży wpływ na kształt unijnej polityki ochrony środowiska³⁴. Sprowadzić ją można do rozwoju społeczno-gospodarczego, w którym następuje integrowanie działań mających na celu wzrost gospodarczy, oraz działań społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej i trwałości podstawowych procesów przyrodniczych w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania potrzeb

³⁰ Por. Lester R. Brown, *Gospodarka ekologiczna na miarę ziemi*, Warszawa 2003, s. 19.

³¹ Por. Komunikat Komisji, *Zrównoważona Europa dla lepszego Świata: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej*, COM(2001) 264 final z 15 maja 2001 roku.

³² Por. Ewa Mazur-Wierzbicka, *Ochrona środowiska a integracja europejska, doświadczenia polskie, op.cit.*, s. 31–33.

³³ Por. art. 11 TFUE.

³⁴ Por. Błażej Wierzbowski / Bartosz Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2012, s. 44–45.

poszczególnych społeczności lub obywateli, zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Zrównoważony rozwój w podejściu UE jest koncepcją zintegrowaną, łączącą w sobie nie tylko wymiar sektorowy ochrony środowiska, ale także inne istotne, z punktu widzenia rozwoju. Koncepcja ta polega na zasadniczej równorzędności trzech wymiarów: 1) ochrony środowiska; 2) gospodarki; 3) społeczeństwa³⁵.

Tabela 15. Wymiary zrównoważonego rozwoju

Wymiar ekologiczny	Wymiar ekonomiczny	Wymiar społeczny
<ul style="list-style-type: none"> • zdrowie człowieka • struktura ekosystemów • ochrona funkcji ekosystemów 	<ul style="list-style-type: none"> • stabilność gospodarcza • utrzymanie i dalszy rozwój struktur gospodarki rynkowej • rozwój osobowości 	<ul style="list-style-type: none"> • zabezpieczenie zdrowia • zabezpieczenie stabilności społecznej • zabezpieczenie zdolności rozwoju i zdolności funkcjonowania społeczeństwa

Źródło: Jan W. Tkaczyński / Marek Świstak, *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*, Warszawa 2013, s. 593.

Z punktu widzenia ochrony środowiska zasada zrównoważonego rozwoju oznacza zarówno konieczność uniezależnienia stopnia degradacji środowiska naturalnego od poziomu wzrostu gospodarczego, jak i ochronę zasobów naturalnych oraz prowadzenie gospodarki tymi zasobami w sposób umożliwiający ich regenerację. Tak określony zrównoważony rozwój wymaga podjęcia działań, które znacznie wykraczają poza obszar tematyczny związany wyłącznie z wąskim rozumieniem ochrony środowiska naturalnego. W ramach zrównoważonego rozwoju zakłada się podejmowanie działań w następujących obszarach³⁶:

- 1) zmiany klimatyczne i czysta energia;
- 2) zrównoważony transport;
- 3) zrównoważona konsumpcja i produkcja;
- 4) ochrona zasobów naturalnych i gospodarowanie nimi;
- 5) zdrowie publiczne;
- 6) włączenie społeczne, demografia i migracja;

³⁵ Por. Jan W. Tkaczyński / Marek Świstak, *Encyklopedia...*, *op.cit.*, s. 593.

³⁶ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Uwzględnianie kwestii zrównoważonego rozwoju w polityce UE w różnych dziedzinach: Przegląd strategii Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju – rok 2009, KOM(2009) 400, wersja ostateczna z 24 lipca 2009 roku.

7) wyzwania w zakresie globalnego ubóstwa i zrównoważonego rozwoju.

Ponieważ w polskich realiach realizacja polityki ochrony środowiska to przede wszystkim dostosowanie standardów w zakresie ochrony środowiska do wymogów unijnych, dlatego należy zauważyć, iż na ochronę środowiska należy spojrzeć w kontekście perspektywy czasowej. W krótkoterminowej perspektywie czasowej konieczność wzmożonej ochrony środowiska może się przyczynić do zmniejszenia dynamiki wzrostu gospodarczego. Natomiast w dłuższym okresie czasu uzyskane rezultaty powinny mieć pozytywny wpływ na wzrost tempa rozwoju gospodarczego³⁷.

Analizując cele polityki ochrony środowiska naturalnego UE ustanowione w TUE, trzeba zauważyć, że ich operacjonalizacja w postaci kwantyfikowalnych wskaźników jest bardzo trudna. Na próżno szukać w unijnych instrumentach wykonawczych przełożenia poszczególnych celów na jasno zdefiniowane indykatory. Nie wchodząc w dyskusję, czy jest to zabieg zamierzony, czy też skutek przypadkowy, można stwierdzić, iż znacznie komplikuje to ocenę tej polityki z punktu widzenia jej efektywności.

Polityka ochrony środowiska kształtowana jest także na podstawie Programów Działań na rzecz Środowiska, które mają charakter cykliczny. Obecnie mamy do czynienia z Siódmym Programem Działań na rzecz Środowiska. Programy te zawierają cele strategiczne oraz terminy ich osiągnięcia. Opisują podstawowe kierunki działań w zakresie ochrony środowiska w perspektywie średnioterminowej. Wytyczają także kierunek działania UE w danej dziedzinie wchodzącej w skład ochrony środowiska naturalnego. Pomimo że programy nie mają mocy wiążącej, są podstawą tworzenia stosownych aktów prawnych. Programy stanowią podstawę opracowywania analogicznych dokumentów na poziomie krajowym, regionalnym czy też lokalnym. Na przestrzeni lat, analizując Programy, można dojść do wniosku, iż polityka środowiskowa UE podlega ewolucji.

W okresie polskiego członkostwa w UE obowiązywał dotychczas Szósty Program, obejmujący lata 2001–2012. Obecny Siódmy Program obejmuje perspektywę do 2020 roku. Co prawda Szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego zakończył się w lipcu 2012 roku, ale wciąż trwa wdrażanie wielu środków i działań uruchomionych w jego ramach. Szósty Program skupiał się na czterech polach

³⁷ Por. Ewa Mazur-Wierzbicka, *Ochrona środowiska a integracja europejska...*, *op.cit.*, s. 33.

działania: 1) zmianach klimatycznych, 2) przyrodzie i bioróżnorodności, 3) działaniu środowiska a zdrowie, 4) zasobach naturalnych i odpadach³⁸.

Dla Polski Program oznaczał konieczność dokonania określonych dostosowań nie tylko w postaci implementacji obowiązującego na etapie negocjacji członkowskich prawa UE w zakresie środowiska naturalnego³⁹, ale także nowo ustanowionego prawa, wynikającego z dokumentu politycznego, jakim jest Program. To z kolei przekłada się na konkretne działania dostosowawcze, obarczone znacznymi kosztami. Przykładowo można wymienić zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych, zmniejszenie ilości opadów czy też ustanowienie szczelnego systemu kontroli chemikaliów⁴⁰. Uczestnictwa Polski w unijnej polityce środowiskowej nie można zatem sprowadzić do zadań czysto administracyjnych, lecz należy pamiętać o konieczności podjęcia konkretnych działań i ponoszenia z tego tytułu określonych kosztów.

Ocena wdrażania Szóstego Programu na poziomie UE nie jest jednoznaczna. Z jednej strony Program doprowadził do uzyskania pewnych korzyści dla środowiska, z drugiej zaś nadal występują tendencje sprzeczne z zasadą zrównoważonego rozwoju we wszystkich czterech obszarach priorytetowych Programu⁴¹. Nadal nie podjęto wielu istotnych działań w zakresie ochrony środowiska. Zdaniem Europejskiej Agencji Środowiska, jeśli nic nie zostanie tym celu zrobione, mogą wystąpić poważne konsekwencje. Jako przykład można wskazać, iż w niektórych obszarach cele środowiskowe nie zostały osiągnięte. Cel zatrzymania utraty różnorodności biologicznej w Europie do 2010 roku nie został zrealizowany, choć duże obszary europejskie zostały oznaczone jako chronione na mocy unijnych Dyrektyw Siedliskowej i Ptasiej. Także nadrzędny cel ograniczenia zmian klimatycznych do globalnego wzrostu temperatury nieprzekraczającego 2°C w trakcie tego stulecia prawdopodobnie nie zostanie osiągnięty, częściowo z powodu emisji gazów cieplarnianych w innych

³⁸ Por. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2002/1600/WE z 22 lipca 2002 roku ustanawiająca Szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego, Dz.U. UE, nr L 242 z 10 września 2002 roku.

³⁹ Por. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wdrażania wspólnotowego prawa ochrony środowiska, KOM(2008) 773 wersja ostateczna, z 18 listopada 2008 roku.

⁴⁰ Por. Zbigniew Bukowski, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 23–27.

⁴¹ Por. Uwaga 4 Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z 20 listopada 2013 roku w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 roku „Dobra jakość życia uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”, Dz.U. UE, nr L 354 z 28 grudnia 2013 roku.

częściach świata⁴². Uwagi co do skuteczności Szóstego Programu odnoszą się poza tym do nadal niedoskonałej współpracy wszystkich aktorów polityki ochrony środowiska, w tym zwłaszcza państw członkowskich i instytucji UE⁴³.

Obecnie w UE obowiązuje Siódmy Program Działań w zakresie środowiska zatytułowany „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”. Lektura Programu wskazuje wyraźnie, że w myśleniu na temat polityki ochrony środowiska odchodzi się od podejścia sektorowego, ponieważ problemy je kształtujące mają charakter zintegrowany⁴⁴. Wyzwania stojące przed środowiskiem⁴⁵ mają coraz większy zasięg. Są coraz bardziej złożone, będąc elementem sieci powiązanych i zależnych od siebie nawzajem funkcji, spełnianych przez różne systemy naturalne i społeczne. Program obejmuje dziewięć celów priorytetowych oraz następujące działania, które UE musi podjąć w celu ich zrealizowania do 2020 roku. Należą do nich⁴⁶:

- 1) ochrona, zachowanie i poprawa kapitału naturalnego UE;
- 2) przekształcenie Unii w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną;
- 3) ochrona obywateli Unii przed związanymi ze środowiskiem problemami i zagrożeniami dla ich zdrowia i dobrostanu;
- 4) maksymalizacja korzyści płynących z prawodawstwa Unii w zakresie środowiska poprzez lepsze wdrażanie tego prawodawstwa;
- 5) doskonalenie wiedzy i bazy dowodowej unijnej polityki w zakresie środowiska;
- 6) zabezpieczenie inwestycji na rzecz polityki w zakresie środowiska i klimatu oraz uwzględnienie kosztów ekologicznych wszelkich rodzajów działalności społecznej;

⁴² Por. Europejska Agencja Środowiska, *Środowisko Europy 2010, stan i prognozy, synteza*, Luksemburg 2010, s. 15.

⁴³ Por. Uwaga 5 Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z 20 listopada 2013 roku w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 roku „Dobra jakość życia uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”, Dz.U. UE, nr L 354 z 28 grudnia 2013 roku.

⁴⁴ Można dojść do takiego wniosku, uwzględniając istniejące współzależności generujące problemy globalne, czego przykładem może być środowisko naturalne. Zob. Anna Konarzewska, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – korzyści dla Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 7–8 (2008), s. 27.

⁴⁵ Na temat wyzwań, z jakimi Polska musi się zmierzyć w najbliższych latach w zakresie ochrony środowiska, por. Paweł Błaszczak / Zdzisław Cichocki / Krzysztof Kacprzyk / Maciej Sadowski / Grzegorz Rąkowski / Urszula Rzeszot, *Prognoza oddziaływania na środowisko Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013*, Warszawa 2006, s. 28.

⁴⁶ Por. Komisja Europejska, *Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety*, <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/pl.pdf>

- 7) lepsze uwzględnianie problematyki środowiska i większa spójność polityki;
- 8) wspieranie zrównoważonego charakteru miast w Unii;
- 9) zwiększenie efektywności Unii w podejmowaniu międzynarodowych wyzwań związanych ze środowiskiem i klimatem.

Jak wspomniano na wstępie, podmiotami polityki ochrony środowiska są obecnie nie tylko instytucje UE czy państwa członkowskie. Powoduje to znaczne rozszerzenie pola oddziaływania polityki. W tym zakresie polityka⁴⁷:

- jest wypadkową działań zróżnicowanych podmiotów ją kreujących, których cechą charakterystyczną jest odmienny sposób oddziaływania i ich specyfika;
- jest rezultatem osiągania kompromisów między podmiotami, które przejawiają różne potrzeby i oczekiwania;
- stanowi element składowy innych polityk realizowanych w UE;
- nie ogranicza się do aktywności podejmowanych na poziomie państwa ani instytucji UE;
- jest oparta na instytucjonalnych ramach podejmowania decyzji, a w jej wyniku działa przez państwa członkowskie na poziomie regionalnym i lokalnym;
- ustalone normy prawa regulują dostęp do ograniczonych zasobów środowiska, definiując tym samym kryteria racjonalności podejmowanych decyzji w zakresie ochrony środowiska naturalnego.

3. Wyzwania unijnej polityki ochrony środowiska dla Polski

Ocena kosztów i korzyści uczestnictwa Polski w polityce ochrony środowiska uzależniona jest nie tylko od zmiany stopnia jego ochrony, ale również od szerszego procesu integracji Polski z UE. Jest to bardzo istotne, jeśli zważyć na potencjalne koszty przyjęcia wszystkich standardów⁴⁸ UE w tym

⁴⁷ Por. Alicja Lisowska, *Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej*, *op.cit.*, s. 210–211.

⁴⁸ Por. Konrad Prandecki, *Kształtowanie polityki ochrony środowiska i polityki energetycznej – refleksje w perspektywie 2020* [w:] Urszula Płowiec (red.), *Innowacyjna Polska w Europie. Szanse i zagrożenia trwałego rozwoju*, Warszawa 2010, s. 422–424.

zakresie. Negocjacje akcesyjne w obszarze „Środowisko” rozpoczęły się w grudniu 1999 roku. Dotyczyły dostosowania i wdrożenia unijnego prawa w zakresie ochrony przyrody, jakości wód i powietrza, zanieczyszczeń przemysłowych, gospodarki odpadami, bezpieczeństwa jądowego i ochrony przed promieniowaniem, a także chemikaliów i organizmów modyfikowanych genetycznie, hałasu powstającego z maszyn i urządzeń⁴⁹.

Negocjacje okazały się bardzo trudne ze względu na skalę zapóźnień Polski. Punktem wyjścia w negocjacjach akcesyjnych, nie tylko odnoszących się do środowiska naturalnego, była konieczność przyjęcia całości dorobku prawnego w zakresie środowiska naturalnego. Wykluczono jednocześnie jakąkolwiek dyskusję nad obniżeniem poziomu unijnych standardów ochrony środowiska. Jediną opcją podlegającą negocjacji jest moment wejścia w życie danego aktu prawnego bądź jego części, zwany także okresem przejściowym. Okres przejściowy to czas, w którym ustalone w trakcie negocjacji normy nie obowiązują danego państwa członkowskiego. W trakcie negocjacji Polska wystąpiła o 16 okresów przejściowych, w pozostałych przypadkach zobowiązała się do implementacji prawa UE do 31 grudnia 2002 roku. Stanowiło to pierwszy etap wdrażania polityki unijnej w Polsce, drugi etap trwać ma do zakończenia wszystkich wynegocjowanych okresów przejściowych, czyli do 31 grudnia 2017 roku. Jednocześnie na tym etapie negocjacji w stanowisku strony polskiej określono, iż koszty związane z wdrożeniem unijnych przepisów będą się wiązać z poniesieniem koniecznych zobowiązań na poziomie około 30 mld euro⁵⁰.

Ostatecznie w procesie negocjacji udało się uzyskać łącznie 10 okresów przejściowych. Okresy dotyczyły najbardziej wrażliwych i kosztownych z punktu widzenia inwestycyjnego obszarów ochrony środowiska w Polsce. Konkretny terminy odraczające wynikały ze znacznych kosztów związanych z wdrażaniem negocjowanych postanowień, ale też z ograniczeń technicznych oraz czasochłonności realizacji określonych przedsięwzięć. Dla przykładu można wymienić wymogi dotyczące oczyszczania ścieków komunalnych (4 okresy), emisji zanieczyszczeń przez elektrownie i elektrociepłownie (3 okresy) oraz kontroli emisji lotnych związków organicznych powstających wskutek magazynowania i dystrybucji paliw (5 okresów)⁵¹.

⁴⁹ Por. Ewa Mazur-Wierzbicka, *Ochrona środowiska a integracja europejska, doświadczenia polskie, op.cit.*, s. 116.

⁵⁰ Por. Konrad Prandecki, *Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej i jej implementacja w Polsce*, Warszawa 2008, s. 118–120.

⁵¹ *Ibidem*, s. 123; a także Zbigniew Bukowski, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej, op.cit.*, s. 276–278.

Tabela 16. Wynik negocjacji akcesyjnych w obszarze „Środowisko” – wynegocjowane okresy przejściowe

Dziedzina ochrony środowiska	Dyrektywa unijna	Okres przejściowy	Charakterystyka przedmiotu regulacji
Jakość wód	Dyrektywa nr 91/271/EWG dotycząca budowy kanalizacji	do 31.12. 2008	system kanalizacji zbiorczej w aglomeracjach w odniesieniu do aglomeracji większych niż 10 tys. tzw. równoważnej liczby mieszkańców (RLM)
		do 31.12. 2015	system kanalizacji zbiorczej w aglomeracjach o wielkości od 2 tys. do 10 tys. RLM
		do 31.12. 2015	zrzuty ścieków z aglomeracji od 15 tys. do ponad 100 tys. RLM
		do 31.12. 2010	wielkość zrzutu ścieków przez zakłady sektorów przemysłu rolno-spożywczego reprezentujących równoważną liczbę mieszkańców powyżej 4 tys.
	Dyrektywa nr 76/464/EWG w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje odprowadzane do środowiska wodnego oraz dyrektyw- -„córek” dotyczących poszczególnych substancji niebezpiecznych	do 31.12. 2007	odprowadzanie do wód powierzchniowych substancji określonych w dyrektywach- -„córkach” o numerach: 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 88/374/EWG, 90/415/E WG
Jakość powietrza	Dyrektywa nr 1999/32/WE w sprawie redukcji zawartości siarki w niektórych paliwach płynnych	do 31.12. 2006	dopuszczalna zawartość siarki (mniej niż 1%) w paliwach płynnych
	Dyrektywa nr 94/63/WE w sprawie kontrolowania emisji lotnych związków organicznych powstałych wskutek zmagazyňowania benzyn i ich dystrybucji z terminali do stacji obsługi	do 31.12. 2004	dostosowanie zbiorników magazynowych oraz instalacji słuŹących do przeładunku paliw
		do 31.12. 2005	dostosowanie pozostałych istniejących stacji benzynowych, terminali przeładunkowych oraz baz magazynowych do wymogów w zakresie emisji węglowodorów w trakcie przeładunku i magazynowania

	Dyrektywa nr 2001/80/WE w sprawie ograniczania emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych źródeł spalania paliw	do 31.12.2015	w zakresie emisji SO ₂ dla elektrowni zawodowych, elektrociepłowni przemysłowych oraz elektrociepłowni i ciepłowni zawodowych
		do 31.12. 2017	w zakresie emisji NOx dla wszystkich elektrowni i elektrociepłowni, które znalazły się na liście załączonej do polskiego stanowiska negocjacyjnego
		do 31.12. 2017	w zakresie emisji pyłu dla ciepłowni komunalnych
	Dyrektywa nr 96/61/WE w sprawie zintegrowanego zapobiegania i kontroli zanieczyszczeń	do 31.12. 2010	dotyczy 65 zakładów przemysłowych, znajdujących się na liście załączonej do stanowiska negocjacyjnego, które zanieczyszczają powietrze, wody gruntowe i/lub powierzchniowe
Gospodarka odpadami	Dyrektywa nr 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych	do 31.12.2007	w zakresach: poziomu odzysku materiałów z odpadów opakowaniowych minimum 50%; poziomu recyklingu materiałów z odpadów opakowaniowych 25% i co najmniej 15% masy każdego materiału; nieprzekraczania dopuszczalnego poziomu stężenia metali ciężkich (Pb, Cd, Hg, Cr) na 100 ppm (mg/kg)
	Dyrektywa nr 99/31/WE w sprawie składowisk odpadów	do 01.07.2012	modernizacja istniejących lub budowa nowych składowisk odpadów
		do 31.12.2012	niektóre grupy odpadów przeznaczonych do odzysku z tzw. „zielonej listy” oraz dla wybranych odpadów przeznaczonych do odzysku z tzw. „żółtej listy”
Bezpieczeństwo jądrowe i ochrona przed promieniowaniem jonizującym	Dyrektywa nr 97/43/Euroatom w sprawie ochrony przed promieniowaniem jonizującym pochodzącym ze źródeł medycznych	do 31.12. 2006	normy techniczne w odniesieniu do sprzętu radiologicznego używanego w medycynie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rada Ministrów, Raport na temat rezultatów negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Warszawa 2002, s. 33–35.

Wspomniane koszty inwestycyjne implementacji unijnych standardów ochrony środowiska w Polsce w perspektywie 10–15 lat od momentu wejścia Polski do UE są bardzo wysokie. Składają się na nie: budowa ponad

tysiąca oczyszczalni ścieków, budowa nowych lub unowocześnienie starych składowisk odpadów, zamknięcie starych, wysłużonych elektrowni, w przypadkach gdy ich unowocześnianie jest nieopłacalne, unowocześnienie z punktu widzenia ochrony środowiska dziesiątków zakładów przemysłowych przemysłu ciężkiego⁵².

Wynegocjowane przez stronę polską warunki dają możliwość dostosowania się do unijnych wymogów środowiskowych. Jednocześnie czas przewidziany na wypełnienie wszelkich zobowiązań akcesyjnych w tym obszarze wydaje się zbyt krótki. Jest tak, ponieważ do poziomu ochrony wynikającego z przepisów prawa UE stare państwa członkowskie (UE-15) dochodziły przez ponad 50 lat. Tymczasem Polska musi spełnić wszystkie warunki do końca 2017 roku. Wiąże się to z poniesieniem przez Polskę wysokich kosztów transakcyjnych integracji w sferze ochrony środowiska naturalnego⁵³. Pomocne mogą się okazać fundusze unijne, zwłaszcza strukturalne i inwestycyjne. Ich wykorzystanie nie zawsze przebiega zgodnie z zamierzeniem, także w kontekście planowanego oddziaływania na środowisko. Co więcej, wolumen środków przeznaczonych na ten cel nie rozwiąże wszystkich problemów związanych z zapóźnieniami w Polsce.

Przewrotnie można postawić tezę, iż Polsce jako krajowi członkowskiemu UE nie opłaca się ignorować standardów wynikających z prawa ochrony środowiska UE. W kontekście bilansu udziału Polski w polityce ochrony środowiska należy zwrócić uwagę, że ignorowanie unijnych wymogów ochrony środowiska stanowić może nie tylko gorszą jakość życia dla obywateli, ale także istotny koszt. Jest tak, ponieważ za nieprzestrzeganie unijnych norm środowiskowych istnieje możliwość nałożenia na państwo dotkliwych kar finansowych. Trybunał Sprawiedliwości UE na wniosek KE może wydać wyrok stwierdzający niezgodność krajowych uregulowań z unijnymi przepisami. Każdorazowo to władze danego państwa muszą podjąć działania niezbędne w celu dostosowania do litery prawa UE. Jeśli państwo tego nie czyni, KE może ponownie wnieść do Trybunału Sprawiedliwości UE sprawę, wskazując wysokość ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez dane państwo⁵⁴.

KE może zaproponować Trybunałowi Sprawiedliwości UE zastosowanie co najmniej ryczałtu minimalnego, stanowiącego iloczyn kwoty

⁵² *Ibidem*, s. 35.

⁵³ Por. Ewa Mazur-Wierzbicka, *Ochrona środowiska a integracja europejska, doświadczenia polskie*, *op.cit.*, s. 120.

⁵⁴ http://www.ekoportal.gov.pl/prawo_dokumenty_strategiczne/PolitykaOchronySrodowiskaUE/EgzekwowaniePrzestrzeganiaUnijnegoPrawa.html

bazowej (500 tys. euro) i współczynnika zdolności płatniczej państwa członkowskiego (dla Polski 7,22). W konsekwencji ryczałt minimalny w przypadku Polski wynosi 3 mln 610 tys. euro. Środki stanowiące karę to dochód budżetu UE⁵⁵. KE może wnosić o nałożenie kary według stawek dziennych. Ryczałt według stawek dziennych obliczany jest jako iloczyn podstawowej stawki dziennej (200 euro), współczynnika powagi naruszenia (od 1 do 20) oraz współczynnika zdolności płatniczej państwa członkowskiego (dla Polski 7,22). Uzyskaną sumę mnoży się przez liczbę dni, w których istniało naruszenie zobowiązania⁵⁶.

KE może również wnosić o nałożenie okresowej kary pieniężnej za każdy dzień niewykonania zobowiązania po ponownym wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE. KE może obliczyć okresową karę pieniężną na podstawie stawki dziennej wynoszącej 600 euro, pomnożonej przez współczynnik powagi naruszenia (od 1 do 20), współczynnik długotrwałości naruszenia (od 1 do 3) i współczynnik zdolności płatniczej Państwa Członkowskiego (dla Polski 7,22)⁵⁷. W konsekwencji za każdy dzień niewykonania przez Polskę zobowiązania po powtórny wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE może być naliczana okresowa kara pieniężna w przybliżeniu w wysokości od 4,3 tys. do 260 tys. euro⁵⁸.

4. Ocena korzyści i kosztów realizacji unijnej polityki ekologicznej

Ocena korzyści i kosztów wdrażania polityki ochrony środowiska naturalnego jest bardzo złożona. Dzieje się tak, ponieważ należy wziąć pod uwagę zróżnicowane szeregi czasowe. Wdrażanie unijnych standardów nie rozpoczęło się bowiem wraz z wstąpieniem Polski do UE w 2004 roku i nie zakończy się z ostatnim okresem przejściowym w grudniu 2017 roku. O ile koszty ochrony środowiska można za pomocą pewnych metod⁵⁹

⁵⁵ W rozumieniu art. 311 TFUE.

⁵⁶ Komunikat Komisji, Stosowanie art. 228 Traktatu WE, SEC(2005) 1658, s. 3, 8–14, http://ec.europa.eu/community_law/docs/docs_infringements/sec_2005_1658_pl.pdf

⁵⁷ *Ibidem*, s. 6–8.

⁵⁸ http://www.ekoportal.gov.pl/prawo_dokumenty_strategiczne/PolitykaOchronySrodowiskaUE/EgzekwowaniePrzestrzeganiaUnijnegoPrawa.html

⁵⁹ Por. Michał Nadolny / Izabela Krok-Baściuk / Anna Ignatowicz / Agnieszka Puzio-Literska, *Ocena osiągniętych efektów ekologicznych w ramach osi I–V Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013 oraz porównanie nakładów finansowych poniesionych na ich osiągnięcie z podobnymi przedsięwzięciami realizowanymi z innych źródeł finansowych*, Warszawa 2013.

szczegółowo policzyć w wymiarze finansowym⁶⁰, o tyle po stronie korzyści analogiczny zabieg nie jest w pełni możliwy. Dlatego pomiar wyłącznie ze względu na aspekt finansowy, ekonomiczny jest niepełny, nie może więc stanowić ostatecznie o rozstrzygnięciu w przedmiocie zysków i strat z uczestnictwa Polski w unijnej polityce ochrony środowiska naturalnego.

Przedstawione zatem w tym podrozdziale dane ilościowe oraz efekty jakościowe zarówno po stronie kosztów, jak i korzyści należy traktować jako jedną z wielu możliwych metod oceny bilansu polityki z punktu widzenia polskiego interesu narodowego. Do tego należy dodać, iż zarówno koszty, jak i korzyści nie są ekwiwalentne w wymiarze czasowym. Inwestycje w zakresie podnoszenia poziomu ochrony środowiska generują w dość krótkim czasie wysokie i łatwo policzalne koszty. Odmienne sytuacja przedstawia się w przypadku korzyści, które są widoczne w dłuższej perspektywie czasowej oraz są trudne do kwantyfikacji ilościowej (co nie oznacza, że nie jest to możliwe).

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na następujące korzyści, jakie może odnieść państwo uczestniczące w polityce ochrony środowiska⁶¹:

- zdrowotne;
- odnoszące się do zasobów wykorzystywanych w celach gospodarczych, przykładowo w leśnictwie, rolnictwie, rybołówstwie;
- odnoszące się do elementów środowiska naturalnego niepodsiadających charakteru komercyjnego;
- społeczne – na przykład zabezpieczanie dostępu do spuścizny przyrodniczej i kulturalnej, rozwoju rekreacji i społeczeństwa obywatelskiego,
- szeroko pojęte korzyści gospodarcze.

Z szacunków KE wynika, że korzyści ze spełnienia przez Polskę unijnych wymagań w dziedzinie ochrony środowiska w terminach wynegocjowanych w Traktacie Akcesyjnym mogą sięgnąć nawet 208 mld euro w perspektywie 2020 roku. KE zwraca uwagę, iż na te korzyści składają się:

⁶⁰ Uzupełniająco można dodać, iż bieżące koszty ochrony środowiska w Polsce tylko w 2012 roku to kwota 15 mld 945 mln zł, co daje około 1% PKB. Koszt ten w ujęciu na jednego mieszkańca wynosi 413,8 zł w skali roku. Na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat koszt ten ma tendencję wzrostową. Por. Główny Urząd Statystyczny, *Ochrona Środowiska 2013*, Warszawa 2013, s. 443.

⁶¹ Por. Konrad Prandacki, *Kształtowanie polityki ochrony środowiska i polityki energetycznej – refleksje w perspektywie 2020* [w:] Urszula Płowiec (red.), *Innowacyjna Polska w Europie. Szanse i zagrożenia trwałego rozwoju*, *op.cit.*, s. 132.

zmniejszenie zachorowalności na choroby cywilizacyjne, poprawa warunków funkcjonowania wybranych sektorów gospodarki (np. rolnictwa, turystyki), wzrost konkurencyjności polskich przedsiębiorstw. Poza elementami czysto materialnymi wskazuje się także na aspekty międzynarodowe: postrzeganie kraju jako czystego, dorównującego standardom europejskim w zakresie ochrony środowiska⁶².

Z punktu widzenia politologicznego efekt polityki ochrony środowiska można mierzyć skutecznością zarządzania ochroną środowiska przy wykorzystaniu implementowanych unijnych instrumentów prawnych. Zajmując stanowisko w zakresie efektywności polityki ochrony środowiska, należy sprowadzić tę kwestię do postawienia pytania, czy za pomocą unijnych instrumentów polityki środowiskowej można lepiej chronić środowisko naturalne? Czy interwencja publiczna w ochronę środowiska planowana i inspirowana na poziomie unijnym jest bardziej skuteczna niż polityka krajowa? W polskich realiach odpowiedź na te pytania jest twierdząca, co nie przeszkadza autorowi dostrzegać także ułomnych elementów tej polityki. Nie na wszystkie problemy ochrony środowiska w UE jedynym remedium są regulacje prawne, ustalane na poziomie instytucji unijnych i państw członkowskich.

Polityka ochrony środowiska to nie tylko zakazy, ale także zachęcanie do zachowań mających na celu ochronę i poprawę środowiska naturalnego wśród społeczeństwa. Kolejny problem pomiaru kosztów i korzyści wynika ze społecznej percepcji polityki, która bardzo często jawi się jako polityka zakazu lub nakazu. Zakazu – podejmowania ciągu działań, które mogą mieć potencjalnie lub faktycznie negatywny wpływ na środowisko naturalne. Nakazu – działania zgodnego z wymogami wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego. Mierząc się z obiegową opinią, można zaryzykować stwierdzenie, iż przebywać w czystym środowisku naturalnym – chce każdy, ale ponosić kosztów z tym związanych nie chce nikt. Sprowadzić rozważania nad bilansem polityki ochrony środowiska dla Polski można więc także do zagadnień natury społecznej. Samo implementowanie przepisów, budowa odpowiedniej infrastruktury, wprowadzanie restrykcyjnych zasad nie przełoży się automatycznie na podniesienie jakości środowiska naturalnego bez udziału obywateli. Biorąc to pod uwagę, autor nie sprowadza kwestii ochrony środowiska jedynie do aspektów natury ekonomicznej.

Mówiąc o kosztach ochrony środowiska, należy zwrócić uwagę na wysokość niezbędnych nakładów przeznaczonych na realizację zadań

⁶² *Ibidem*, s. 176.

określonych w polityce ekologicznej w Polsce. Według szacunków Ministerstwa Ochrony Środowiska na lata 2003–2010 wynosić miały 140 mld zł⁶³. Jedynie w latach 2003–2006 wydatki miały sięgnąć kwoty 61 mld zł, podczas gdy realnie w latach 2003–2006 wyniosły zaledwie 23,3 mld zł⁶⁴. Jednocześnie te same wydatki na lata 2009–2012 były szacowane na 66,2 mld zł⁶⁵, a na lata 2013–2016 – 63,5 mld zł⁶⁶. Poziom finansowania ochrony środowiska jest zdecydowanie niewystarczający w stosunku do poczynionych założeń, co widać na przykładzie okresu 2003–2006. Obecny poziom finansowania również nie napawa optymizmem. Średnioroczne nakłady inwestycyjne ponoszone na ochronę środowiska i gospodarkę wodną podawane przez GUS w ostatnich latach (w cenach bieżących) wykazywały niewielką tendencję wzrostową i kształtowały się w granicach od 5,98 mld zł w 2005 roku, przez 10,9 mld zł w 2010 roku, do 12,1 mld zł w 2011 roku oraz 10,01 mld zł w 2012 roku⁶⁷. W tej sytuacji roczne nakłady na ochronę środowiska i gospodarkę wodną będą wymagały dalszego wzrostu w najbliższych latach, aby zapewnić wystarczające środki na realizację celów polityki ekologicznej.

Wysokie koszty szacowane na ochronę środowiska niezbędne do poniesienia w okresie do 2016 roku wynikają w głównej mierze ze zobowiązań zaciągniętych przez Polskę w ramach Traktatu Akcesyjnego. Szacuje się, że ponad 80% zapotrzebowania na środki finansowe dla realizacji celów polityki ekologicznej wynika właśnie z konieczności wdrażania postanowień środowiskowych Traktatu Akcesyjnego, przy czym nakłady na ten cel skalkulowano w wysokości 54,3 mld zł (ceny z 2007 roku) na lata 2009–2012 oraz 52,8 mld zł (ceny z 2007 roku) na lata 2013–2016⁶⁸.

Ocenia się, że w latach 2013–2016 nakłady inwestycyjne (ceny z 2007 roku) niezbędne do osiągnięcia celów polityki ekologicznej w tym okresie, wzięwszy pod uwagę kierunki inwestowania w ochronie środowiska, będą wyglądały następująco⁶⁹:

- ochrona powietrza atmosferycznego – 21,3 mld zł;

⁶³ Ceny z 2001 roku. Dane za: *Polityka ekologiczna państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010*, Warszawa 2002, s. 66.

⁶⁴ Por. *Raport z realizacji polityki ekologicznej państwa w latach 2003–2006*, Warszawa 2008, s. 82.

⁶⁵ Ceny z 2007 roku.

⁶⁶ Ceny z 2007 roku. Dane za: *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016*, Warszawa 2008, s. 53.

⁶⁷ Główny Urząd Statystyczny, *Ochrona Środowiska 2013*, *op.cit.*, s. 402.

⁶⁸ Por. *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016*, Warszawa 2008, s. 53.

⁶⁹ *Ibidem*.

- ochrona wód i gospodarka wodna – 34,4 mld zł;
- gospodarka odpadami – 4,6 mld zł;
- pozostałe cele polityki ekologicznej – 3,2 mld zł.

Tak duże środki finansowe niezbędne do realizacji polityki ochrony środowiska uzasadniają pytanie o źródła ich pochodzenia.

Tabela 17. Źródła pochodzenia nakładów na ochronę środowiska na lata 2009–2012

Źródło pochodzenia	Nakłady w %	Szacunkowa kwota w mld zł	
		Ogółem	W tym: na wdrażanie zobowiązań akcesyjnych
środki prywatne	43	28,3	28,3
środki publiczne, w tym:	57	37,9	26,0
• środki jednostek samorządu terytorialnego	11	7,1	1,0
• środki NFOŚiGW oraz WFOŚiGW	21	13,8	11,0
• budżet państwa	5	3,5	0,5
• środki zagraniczne ¹	20	13,5	13,5

Źródło: *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016*, Warszawa 2008, s. 54.

Tabela 18. Źródła pochodzenia nakładów na ochronę środowiska na lata 2013–2016

Źródło pochodzenia	Nakłady w %	Szacunkowa kwota w mld zł	
		Ogółem	W tym: na realizację zobowiązań akcesyjnych
środki prywatne	45	28,4	28,4
środki publiczne, w tym:	55	35,1	24,4
• środki jednostek samorządu terytorialnego	7	4,4	0,6
• środki NFOŚiGW oraz WFOŚiGW	24	15,0	12,1
• budżet państwa	7	4,6	0,6
• środki zagraniczne	17	11,1	11,1

Źródło: *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012, op.cit.*, s. 55⁷⁰.

⁷⁰ Są to środki w ramach pomocy Unii Europejskiej oraz środki z Mechanizmu Finansowego EOG i Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Instrumentu Szwajcarskiego oraz innej pomocy bilateralnej. Na temat Mechanizmu Finansowego EOG i Norweskiego Mechanizmu

Analiza dwóch szeregów czasowych nakładów na ochronę środowiska – 2009–2012 i 2013–2016 – wskazuje, iż punkt ciężkości leży po stronie sektora publicznego ogółem. Natomiast w przypadku jedynie realizacji zobowiązań akcesyjnych zakłada się obciążenie w najwyższym stopniu sfery prywatnej, czyli przedsiębiorców i samych obywateli. Nie zmienia to faktu, że środki zagraniczne, a zatem w przeważającym zakresie fundusze UE, stanowią jedynie część kalkulacji. Nie można więc upatrywać w środkach unijnych jedyne źródła finansowania i wypełniania standardów ochrony środowiska – to z jednej strony. Z drugiej należy zauważyć, iż w poprzednich okresach nakłady były o wiele mniejsze aniżeli realne koszty związane z nadrabianiem zapóźnień. Resort środowiska zwraca między innymi uwagę, że główną przyczyną była trudna sytuacja budżetowa państwa, co ograniczyło wzmocnienie kadrowe służb inspekcji ochrony środowiska i opracowanie wielu planowanych ekspertyz i analiz⁷¹.

Rodzi to pytanie: w jakim stopniu określone przez polski rząd założenia finansowe zostaną zrealizowane? Zależać to będzie niewątpliwie od poziomu zadłużenia finansów publicznych i stanu gospodarki jako takiej. Dlatego też uznać należy źródła prywatne i publiczne krajowe jedynie za potencjalne. Zakładając, że wsparcie unijne zostanie wykorzystane odpowiednio, środki zagraniczne są najpewniejszym źródłem finansowania zobowiązań zaciągniętych przez Polskę w ramach Traktatu Akcesyjnego. Choć należy z mocą podkreślić, iż są one niewystarczające.

W wymiarze makro sytuacja, jak to zostało przedstawione, nie rysuje się pozytywnie. Nie oznacza to, że w okresie 10 lat nie podejmowano inicjatyw, które wpisywały się w podnoszenie jakości środowiska naturalnego w Polsce. Postęp widoczny jest w poszczególnych obszarach i ma charakter zróżnicowany. I tak za pomocą funduszy unijnych udało się zrealizować wiele inwestycji w infrastrukturę ochrony środowiska. Jako przykład można obrać budowę i modernizację oczyszczalni ścieków po wejściu Polski do UE. Znacząco wzrosła ilość ścieków poddawanych oczyszczeniu, a także efektywność ich oczyszczania.

W ciągu ostatniej dekady zanotowano postęp w większości istotnych obszarów ochrony środowiska naturalnego w Polsce. Autor ma na myśli atmosferę, ochronę wód, gospodarkę odpadami, ochronę

Finansowego, Instrumentu Szwajcarskiego patrz: Jan W. Tkaczyński / Rafał Willa / Marek Świstak, *Fundusze Unii Europejskiej 2007–2013, Cele – działania – środki*, Kraków 2008, s. 297–322.

⁷¹ Por. *Raport z realizacji polityki ekologicznej państwa w latach 2003–2006*, Warszawa 2008, s. 96.

przyrody i gospodarki wodnej. W ciągu ostatnich dwóch dekad w Polsce udało się dokonać znacznej redukcji zanieczyszczeń emitowanych do atmosfery. W latach 1988–2012 nastąpiła zauważalna poprawa stanu powietrza atmosferycznego. Dla przykładu można wymienić zmianę poziomu emisji dwutlenku siarki, a także metali ciężkich, z ponad 4 tys. ton rocznie w 1988 roku do nieco ponad 1 tys. ton w 2012 roku⁷². Jedną z głównych przyczyn tak znaczącej redukcji emisji był ciągły postęp Polski w latach 90. XX wieku i pierwszej dekadzie XXI w ograniczaniu energochłonności wielu ważnych sektorów przemysłu: papierniczego (o 59%), stalowego (o 40%) czy cementowego (o 39%)⁷³.

Członkostwo Polski w UE w zakresie jakości atmosfery stawia konkretne zobowiązania, w tym przypadku zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych. Poziom redukcji w latach 2008–2012 wyniósł 6% w stosunku do roku bazowego (1988). W 2011 roku uzyskano redukcję emisji gazów cieplarnianych o 29%, wyrażoną w ekwiwalencie dwutlenku węgla w stosunku do poziomu roku bazowego; emisja dwutlenku węgla zmniejszyła się o około 30%, metanu o 34%, a podtlenku azotu o 33%. Tym samym osiągnięta przez Polskę redukcja emisji gazów cieplarnianych znacznie przekroczyła poziom wymagany Protokołem z Kioto⁷⁴.

Kolejnym istotnym działem ochrony środowiska jest ochrona wód. W celu realizacji kompleksowej polityki wodnej krajów UE wprowadzono Ramową Dyrektywę Wodną⁷⁵. Jej zadaniem jest poprawa jakości wód powierzchniowych i podziemnych, przy zachowaniu trwałej równowagi pomiędzy zjawiskami naturalnymi a działalnością człowieka, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. W zakresie ochrony wód przyczyniono się w Polsce do podniesienia jakości wód poprzez rozwój sieci kanalizacyjnej ścieków przemysłowych i komunalnych⁷⁶. W 1989 roku w Polsce z kanalizacji korzystało 75% mieszkańców miast i 2,7% mieszkańców wsi. W 2012 roku wskaźnik ten odpowiednio wynosił 87% i 24%⁷⁷. Rocznie

⁷² Por. Maciej Nowicki, *25 lat ochrony środowiska w demokratycznej Polsce*, Warszawa 2014, s. 34, 36.

⁷³ Por. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Polskie 10 lat w Unii*, Warszawa 2014, s. 52.

⁷⁴ Por. Główny Urząd Statystyczny, *Ochrona Środowiska*, *op.cit.*, s. 48, a także Justyna Dyduch, *Handel uprawnieniami do emisji zanieczyszczeń powietrza*, Warszawa 2013, s. 122–124.

⁷⁵ Por. Dyrektywa nr 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 roku ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz.U. UE, nr L 327 z 22 grudnia 2000 roku.

⁷⁶ Por. Główny Urząd Statystyczny, *Ochrona Środowiska*, *op.cit.*, s. 36–37.

⁷⁷ Przed przystąpieniem Polski do UE w 2003 roku jedynie 57,4% Polaków korzystało z sieci kanalizacyjnej. Por. Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych, Sprawozdanie

oczyszczonych w Polsce zostaje niemal 96% ścieków (w 2004 roku – 91,02%, w 2006 roku – 92,13%, a w 2009 roku – 93,82%)⁷⁸. Tylko w 2003 roku w Polsce działało 2761 komunalnych oczyszczalni ścieków, natomiast do końca 2013 roku z funduszy unijnych współfinansowano budowę lub modernizację 683 oczyszczalni ścieków. Dzięki środkom unijnym wybudowano lub zmodernizowano ponad 36 tys. km sieci kanalizacyjnej. Poprawił się również poziom odprowadzania i oczyszczania ścieków na obszarach wiejskich, choć pozostawia on nadal wiele do życzenia. W latach 2004–2011 wybudowano tam w sumie 7518 kanalizacji zagrodowych (przydomowe oczyszczalnie obejmujące budynek mieszkalny i budynki gospodarstwa) oraz 2624 przydomowych oczyszczalni ścieków (obejmujących tylko budynek mieszkalny)⁷⁹.

Na skutek realizacji wielu inwestycji polegających na budowie i modernizacji oczyszczalni ścieków w istotny sposób poprawiła się efektywność ich oczyszczania. W latach 2003–2011, przy nieznacznym zwiększeniu całkowitej ilości ścieków, które powinny zostać poddane oczyszczeniu (wzrost o 4,2%), udało się doprowadzić do znaczącego (niemal o 20%) zmniejszenia ilości ścieków, które nie były w ogóle oczyszczane. We wspomnianym okresie znacznie, bo aż o 39,9%, zwiększyła się ilość ścieków oczyszczanych metodą z podwyższonym usuwaniem biogenów. Dzięki temu znacząco spadła zawartość substancji takich jak azot (dwukrotnie mniej) i fosfor (niemal trzykrotnie mniej). Zmalała także ilość innych zanieczyszczeń, które przedostawały się do środowiska w oczyszczonych ściekach⁸⁰.

Ponieważ przez wiele lat gospodarka odpadami pozostawała w cieniu dwóch pozostałych działów ochrony środowiska: ochrony atmosfery oraz wód, dlatego postępy w tym zakresie są bardzo skromne. Celem działań w tym obszarze jest racjonalizacja gospodarowania odpadami komunalnymi oraz minimalizacja ilości odpadów w zakładach przemysłowych. Po raz pierwszy od lat 2012 roku odnotowano zmniejszenie wytwarzanych odpadów. Całkowita ilość wytworzonych odpadów (z wyłączeniem odpadów komunalnych) w 2012 roku była o 1,9% niższa w porównaniu do 2000 roku. Głównym czynnikiem stymulującym ilość wytwarzanych odpadów jest wzrost gospodarczy. Poddając analizie dynamikę zmian

z wykonania KPOŚK 2010–2011, Warszawa 2013, s. 11; a także Maciej Nowicki, *25 lat ochrony środowiska w demokratycznej Polsce*, *op.cit.*, s. 42.

⁷⁸ Por. Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych, *op.cit.*, s. 11.

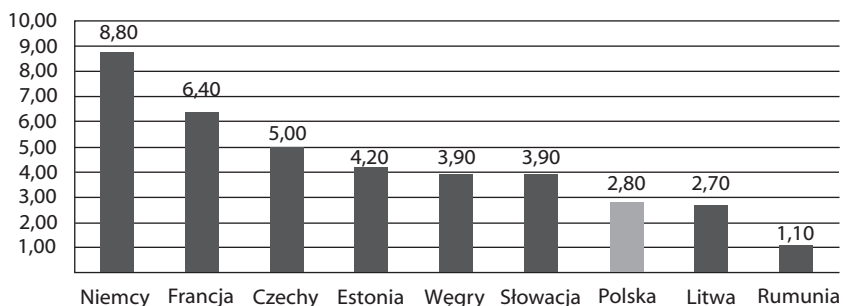
⁷⁹ Por. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Polskie 10 lat w Unii*, Warszawa 2014, s. 153.

⁸⁰ *Ibidem*.

ilości wytwarzanych odpadów w odniesieniu do zmian PKB, odnotować można pozytywny trend – wzrostowi PKB towarzyszy stabilizacja poziomu ilości wytwarzanych odpadów. Inny pozytywny trend, który można zaobserwować, odnosi się do zerwania poziomu konsumpcji z ilością zebranych odpadów komunalnych. Wbrew oczekiwaniom wzrostowi konsumpcji na przestrzeni ostatnich lat towarzyszył spadek ilości zebranych odpadów komunalnych⁸¹.

Racjonalizacja gospodarowania odpadami odnosi się w szczególności do oszczędnego korzystania z zasobów oraz recyklingu tych mogących stanowić surowce wtórne, takich jak papier, tektura, szkło czy metale. Aby to uczynić, podjęto działania mające na celu segregację i zbiórkę odpadów komunalnych. Jedynie w 2012 roku około 80% mieszkańców Polski objętych zostało zorganizowaną zbiórką odpadów. Ilość odpadów, która podlega składowaniu, nadal utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie i jest to około 74,7%, a jedynie 13% poddaje się recyklingowi, 11,8% unieszkodliwia się biologicznie, a 0,5% poddaje się spalaniu⁸². Porównania międzynarodowe w zakresie zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego nie pozostawiają złudzeń, że w tej materii jest bardzo wiele do zrobienia.

Wykres 15. Zebrane odpady elektryczne i elektroniczne w wybranych krajach UE w 2010 roku (w kilogramach na osobę)



Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Ochrona Środowiska, *op.cit.*, s. 43.

W przypadku ochrony przyrody i gospodarki leśnej postępy są zróżnicowane. W tym dziale ochrony środowiska mowa jest w szczególności o rozwoju obszarów prawnie chronionych, takich jak parki narodowe, krajobrazowe, rezerваты czy obszary „Natura 2000”. Polska jest zaliczana

⁸¹ Por. Główny Urząd Statystyczny, Ochrona Środowiska, *op.cit.*, s. 48.

⁸² Por. Maciej Nowicki, *25 lat ochrony środowiska w demokratycznej Polsce*, *op.cit.*, s. 47.

do grupy państw UE o najwyższym wskaźniku różnorodności biologicznej, zarówno pod względem ilości gatunków, jak i walorów środowiskowych⁸³. W tym obszarze duże znaczenie ma sposób wykorzystania przyrody przez rolników. Postępująca intensyfikacja produkcji rolnej prowadzi do zużycia bioróżnorodności środowiska na obszarach wiejskich. Do pozytywnych aspektów w tym dziale zaliczyć można niewątpliwie nieznaczne zwiększenie lesistości kraju z 20,81% (w 1945 roku) do 29,3% (w 2012 roku). Polska, implementując prawodawstwo UE w zakresie ochrony środowiska, została zobowiązana do wyznaczenia na swoim terytorium tak zwanych obszarów „Natura 2000”. Są to obszary występowania zagrożonych wyginięciem ptaków (tzw. obszary ptasie) oraz zagrożonych siedlisk fauny i flory (tzw. obszary siedliskowe). Obecnie w Polsce jest to 144 obszarów ptasich (stanowi to 17,8% terytorium kraju) oraz 823 obszary siedliskowe (12,1% terytorium kraju)⁸⁴.

5. Bilans uczestnictwa dla Polski

Uczestnictwo Polski w unijnej polityce ochrony środowiska naturalnego jest bardzo dużym wyzwaniem. Z jednej strony wydaje się nieuniknione działanie na rzecz ochrony środowiska w Polsce, z drugiej zaś takie działania muszą uwzględniać także aspekt ekonomiczny, czyli potencjał modernizacyjny naszego kraju. Bezsporne jest, iż uczestnictwo Polski w polityce ochrony środowiska UE zmusza państwo do poprawy działań proekologicznych poprzez głównie (choć nie tylko) działania prawodawcze. Wsparcie finansowe za pośrednictwem funduszy unijnych, aczkolwiek niewystarczające na pokrycie wszelkich kosztów, stanowi dużą zachętę, zwłaszcza dla samorządów terytorialnych. Ale ochrona środowiska to nie tylko pieniądze i konieczność powstrzymania się od działań mających na celu nieingerowanie w obecne środowisko – to też postawy proekologiczne obywateli. Ich pojawienie się nie jest pochodną wolumenu środków przeznaczonych na ochronę środowiska w Polsce.

Podsumowując bilans polskiego uczestnictwa, należy zwrócić uwagę, iż w krótkim okresie, w zależności od działu ochrony środowiska, może być niekorzystny. Wiąże się to z koniecznością ponoszenia w stosunkowo krótkim okresie dużych nakładów. W perspektywie długookresowej

⁸³ Główny Urząd Statystyczny, Ochrona Środowiska, *op.cit.*, s. 39.

⁸⁴ *Ibidem*, s. 53.

korzyści będą górowały nad kosztami liczonymi całościowo. Chodzi tutaj nie tylko o koszty inwestycyjne, ale także o korzyści społeczne, które w ostatecznym rozrachunku również powinny być brane pod uwagę.

Biorąc pod uwagę te fakty, udział Polski w polityce ochrony środowiska naturalnego UE należy ocenić jako pozytywny. Od lat obserwujemy poprawę jakości środowiska naturalnego w naszym kraju. Wynika ona z wielu przesłanek: w głównej mierze z wprowadzania standardów UE w tym zakresie. I choć poprawa poziomu ochrony środowiska zapewne następowałaby bez udziału unijnych instrumentów, to nie ma wątpliwości, że byłaby znacznie opóźniona w czasie. Stawiałoby to Polskę w bardzo niekorzystnym świetle.

We wszystkich istotnych obszarach ochrony środowiska naturalnego Polska osiąga postęp. Jest tak w zakresie ochrony atmosfery (jakość powietrza), ochrony wód (kanalizacja miast i mniejszych miejscowości oraz podniesienie jakości oczyszczalni ścieków), gospodarki odpadami (poprawa efektywności wykorzystania materiałów, wprowadzenie segregacji odpadów) czy ochrony przyrody i gospodarki leśnej (rozwój obszarów prawnie chronionych, zwiększanie lesistości kraju). Wyraźny postęp widoczny jest szczególnie wtedy, gdy za punkt wyjścia przyjmujemy lata 90. Jest to zasadne, ponieważ wdrażanie unijnych standardów ochrony środowiska w Polsce nie odbywało się dużo wcześniej niż faktyczna data wejścia Polski do UE. Nie oznacza to, że we wszystkich obszarach składających się na ochronę środowiska stan spraw jest zadowalający.

Z punktu widzenia zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska przed Polską nadal stoi wiele zadań do wykonania. Trzeba zwrócić uwagę na te zadania, które mają podstawowe znaczenie. Sam wolumen inwestycji zrealizowanych za pomocą środków unijnych to nie wszystko; głównym zadaniem, jakie stoi przed polityką ochrony środowiska w Polsce, jest podniesienie poziomu świadomości ekologicznej społeczeństwa. Inaczej mówiąc, przekonanie obywateli o silnym związku między jakością środowiska a stanem zdrowia osób w nim przebywających. Jest to podstawowy warunek osiągania postępu między innymi w gospodarowaniu zasobami. W tym zakresie bardzo istotny jest rozwój selektywnej zbiórki, recyklingu i przetwarzania odpadów oraz odchodzenie od składowania jako podstawowego sposobu gospodarowania odpadami.

Ostatnim elementem, na który należałoby w przyszłości zwrócić uwagę, jest dalsze zmniejszanie wskaźników zużycia zasobów środowiskowych w stosunku do PKB. Zerwanie zależności dynamiki rozwoju od poziomu wykorzystania zasobów stanowić będzie wyzwanie na co najmniej

kolejną dekadę polskiego uczestnictwa w unijnej polityce ochrony środowiska naturalnego. Z punktu widzenia ochrony środowiska jako przedmiotu polityki publicznej najważniejsze będzie traktowanie działań proekologicznych nie jako poczynań sektorowych, ale horyzontalnych. Sprawia to konieczność koordynacji polityki ochrony środowiska z innymi politykami publicznymi. Z mocą należy podkreślić, że rozwiązywanie problemów środowiskowych będzie o tyle skuteczne, o ile stosowane będą skoordynowane działania w ramach wielu polityk publicznych. Chodzi więc o działania nie tylko w obszarze modernizacji infrastruktury, ale także w zakresie mikro- i makroekonomii, edukacji czy nawet funkcjonowania instytucji publicznych.

BIBLIOGRAFIA

Materialy źródłowe

- Communication from the Commission on the precautionary principle, COM(2000) 1 final, z 2 lutego 2000 roku.
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z 20 listopada 2013 roku w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 roku „Dobra jakość życia uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”, Dz.U. UE, nr L 354 z 28 grudnia 2013 roku.
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2002/1600/WE z 22 lipca 2002 roku ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego, Dz.U. UE, nr L 242 z 10 września 2002 roku.
- Dyrektywa nr 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 roku ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz.U. UE, nr L 327 z 22 grudnia 2000 roku.
- Europejska Agencja Środowiska, *Środowisko Europy 2010, stan i prognozy, synteza*, Luksemburg 2010.
- Główny Urząd Statystyczny, *Ochrona Środowiska 2013*, Warszawa 2013.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wdrażania wspólnotowego prawa ochrony środowiska, KOM(2008) 773 wersja ostateczna, z 18 listopada 2008 roku.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Uwzględnianie kwestii zrównoważonego rozwoju w polityce UE w różnych dziedzinach: Przegląd strategii Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju – rok 2009*, KOM(2009) 400 wersja ostateczna z 24 lipca 2009 roku.

- Komunikat Komisji, Stosowanie art. 228 Traktatu WE, SEC(2005) 1658, http://ec.europa.eu/community_law/docs/docs_infringements/sec_2005_1658_pl.pdf
- Komunikat Komisji, Zrównowazona Europa dla lepszego Świata: Strategia Zrównowazonego Rozwoju Unii Europejskiej, COM(2001) 264 final z 15 maja 2001 roku.
- Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych, Sprawozdanie z wykonania KPOŚK 2010–2011, Warszawa 2013.
- Opinia rzecznika generalnego Mischo przedstawiona 12 grudnia 2002 roku, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Danii. Uchybienie zobowiązaniom Państwa Członkowskiego. C-192/01.
- Orzeczenie ETS z 10 września 2002 roku – C-141/00 – Ambulanter Pflegedienst Kügler GmbH przeciwko Finanzamt für Körperschaften I in Berlin. 2002, I-06833.
- Orzeczenie ETS z 30 października 2001 roku – T-85/00 – Laboratórios Roussel Ltda and Roussel Iberica SA v Commission of the European Communities. – Interlocutory proceedings – Withdrawal of marketing authorisation for medicinal products for human use containing fenproporex – Directive 75/319/EEC – Urgency – Need to balance interests. 2001, II-03613.
- Orzeczenie ETS z 5 września 2001 roku – T-74/00 – Artegodan GmbH v Commission of the European Communities. – Proceedings for interim relief – Article 108 of the Rules of Procedure – Change in circumstances. 2001, II-02367.
- Orzeczenie ETS z 9 stycznia 2003 roku – C-76/00 – Petrotub SA and Republica SA v Council of the European Union. 2003, z 15 marca 2001 roku – C-83/00 – Commission of the European Communities v Kingdom of the Netherlands. – Failure by a Member State to fulfil its obligations – Failure to transpose Directive 97/24/EC – Components and characteristics of two or three-wheel motor vehicles. 2001, I-02351.
- Polityka ekologiczna państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010*, Warszawa 2002.
- Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016*, Warszawa 2008.
- Raport z realizacji polityki ekologicznej państwa w latach 2003–2006*, Warszawa 2008.
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
- Ustawa z 13 października 1995 roku Prawo łowieckie, Dz.U. RP z 2013 roku, poz. 1226, 1247 z 2014 roku poz. 228.

Monografie / opracowania zbiorowe

- Antoszewski Andrzej, *Ochrona środowiska w systemie politycznym* [w:] Halina Lisicka (red.), *Ochrona środowiska w polityce*, Wrocław 1999.
- Błaszczyk Paweł / Cichocki Zdzisław / Kacprzyk Krzysztof / Sadowski Maciej / Rąkowski Grzegorz / Rzeszot Urszula, *Prognoza oddziaływania na środowisko Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013*, Warszawa 2006.
- Brown R. Lester, *Gospodarka ekologiczna na miarę ziemi*, Warszawa 2003.
- Bukowski Zbigniew, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Ciechanowicz-McLean Janina / Bukowski Zbigniew / Rakoczy Bartosz, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Dyduch Justyna, *Handel uprawnieniami do emisji zanieczyszczeń powietrza*, Warszawa 2013.
- Konarzewska Anna, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – korzyści dla Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” (2008).
- Lisowska Alicja, *Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej. Podstawy instytucjonalne i programowe*, Wrocław 2005.

- Mazur-Wierzbicka Ewa, *Ochrona środowiska a integracja europejska, doświadczenia polskie*, Warszawa 2012.
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Polskie 10 lat w Unii*, Warszawa 2014.
- Nadolny Michał / Krok-Baściuk Izabela / Ignatowicz Anna / Puzio-Literska Agnieszka, *Ocena osiągniętych efektów ekologicznych w ramach osi I–V Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013 oraz porównanie nakładów finansowych poniesionych na ich osiągnięcie z podobnymi przedsięwzięciami realizowanymi z innych źródeł finansowych*, Warszawa 2013.
- Nowicki Maciej, *25 lat ochrony środowiska w demokratycznej Polsce*, Warszawa 2014.
- Posłuszna Elżbieta, *Ekstremizm ekologiczny, przejawy perspektywy*, Warszawa 2012.
- Prandecki Konrad, *Kształtowanie polityki ochrony środowiska i polityki energetycznej – refleksje w perspektywie 2020* [w:] Urszula Płowiec (red.), *Innowacyjna Polska w Europie. Szanse i zagrożenia trwałego rozwoju*, Warszawa 2010.
- Prandecki Konrad, *Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej i jej implementacja w Polsce*, Warszawa 2008.
- Tkaczyński Wiktor Jan, *Prawo i polityka ochrony środowiska naturalnego Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Tkaczyński Wiktor Jan / Willa Rafał / Świstak Marek, *Fundusze Unii Europejskiej 2007–2013, Cele – działania – środki*, Kraków 2008.
- Wierzbowski Błażej / Rakoczy Bartosz, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2012.
- Wróbel Andrzej (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

Artykuły

- Machińska Hanna, *Polityka ekologiczna Wspólnot Europejskich*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 1 (1992).

Strony internetowe

- http://www.ekoportal.gov.pl/prawo_dokumenty_strategiczne/PolitykaOchronySrodowiskaUE/EgzekwowaniePrzestrzeganiaUnijnegoPrawa.html
- Komisja Europejska, Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety, <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/pl.pdf>
- Żuromski Józef, Szkody łowieckie: kto traci najwięcej, <http://prawo.rp.pl/artukul/996333.html>