

Skutki i wyzwania integracji Polski z Unią Europejską w dziedzinie ochrony środowiska

Ewa Mazur-Wierzbicka

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej stanowiło niewątpliwie największą motywację i bodziec do podejmowania przedsięwzięć proekologicznych, do aktywniejszego zaangażowania się ustawodawców w zakresie ochrony środowiska, do zwiększenia tempa poprawy jakości środowiska w Polsce. Zgodnie z przyjętymi wymogami w obszarze „Środowisko” zapisanymi w Traktacie Akcesyjnym Polska po 2017 r. powinna spełniać wszystkie standardy w ochronie środowiska obowiązujące w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Wymaga to ponoszenia znacznych nakładów finansowych, których część pozyskujemy z funduszy unijnych. Celem artykułu jest pokazanie, z pięcioletniej perspektywy członkostwa Polski w Unii Europejskiej, skutków prowadzonych działań w obszarze ochrony środowiska oraz wyzwań, jakim musi sprostać Polska w tym obszarze.

1. Wstęp

Polityka ochrony środowiska naturalnego jest dziś traktowana przez Unię Europejską jako nieodłączny element polityki na rzecz trwałego i zrównoważonego rozwoju. Dalszy wzrost gospodarczy krajów członkowskich, a także dobro jej mieszkańców – w tym dbałość o ich zdrowie – wymagają stałej troski o stan środowiska i podejmowania wszelkich możliwych działań chroniących je przed degradacją. Dotyczy to także Polski jako pełnoprawnego członka Wspólnoty Europejskiej. Jednakże najpierw Polska musi wywiązać się ze zobowiązań, jakich podjęła się, podpisując Traktat Akcesyjny. Pomocne w tym są przyjmowane przez rząd kolejne dokumenty określające polską politykę ekologiczną. W trakcie obecnie obowiązującego dokumentu „Polityka ekologiczna państwa na lata 2009–2012 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2012–2016” Polska musi wywiązać się z większości zobowiązań, jakich się podjęła.

Celem artykułu jest pokazanie drogi, jaką przebyła Polska w dziedzinie ochrony środowiska od momentu podpisania Traktatu Akcesyjnego po realizację działań przyjętych w najnowszej „Polityce ekologicznej państwa na lata 2009–2012 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2012–2016”. Reali-

zacja celu pracy będzie możliwa dzięki przedstawieniu kosztów, skutków prowadzonych działań w obszarze ochrony środowiska oraz wyzwań, jakie stoją przed Polską w odniesieniu do problematyki środowiska naturalnego.

2. Negocjacje w obszarze „Środowisko” – stan przedakcesyjny

Polska, podpisawszy 16 grudnia 1991 r. Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi oraz ich państwami członkowskimi, rozpoczęła drogę wejścia do Unii Europejskiej (Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38). Początek negocjacji akcesyjnych nastąpił 31 marca 1998 r. Jednym z trudniejszych obszarów okazał się obszar „Środowisko”, nad którym oficjalne prace rozpoczęto w grudniu 1999 r. W stanowisku negocjacyjnym strony polskiej ujęto informacje dotyczące sposobu wdrożenia wszystkich unijnych aktów prawnych odnoszących się do ochrony środowiska, a które zostały przyjęte do dnia 31 grudnia 1998 r. Odniesiono się głównie do przepisów w zakresie: prawa horyzontalnego, ochrony przyrody, jakości wód, ograniczania zanieczyszczeń przemysłowych i oceny ryzyka, jakości powietrza, hałasu z maszyn i urządzeń, chemikaliów i organizmów zmodyfikowanych genetycznie, gospodarki odpadami, bezpieczeństwa jądrowego i ochrony przed promieniowaniem.

Podczas sesji Konferencji Akcesyjnej w dniu 26 października 2001 r. przyjęto stanowisko wspólne, w którym Unia Europejska zaakceptowała wnioski o okresy przejściowe w odniesieniu do 9 aktów prawnych. Pomimo przyjęcia wspólnego stanowiska, prace nad transpozycją prawa, wdrażania poszczególnych jego wymagań trwały nadal. Unia Europejska monitorowała postępy Polski w zakresie realizacji niezbędnych inwestycji i wzmocnieniu administracji ochrony środowiska, wdrażania i egzekwowania przepisów, sprawozdawczości, jak również tworzenia nowych instytucji przewidzianych w nowych ustawach. W następstwie zmian w prawie wspólnotowym, po październiku 2001 r. Polska wystąpiła o dodatkowy okres przejściowy w odniesieniu do dyrektywy 2001/80/WE. Tabela 1 zawiera przyznane Polsce okresy przejściowe w obszarze „Środowisko”. Oficjalne zamknięcie negocjacji nastąpiło 25 listopada 2002 r.

Długość przyznanych Polsce okresów przejściowych, z których rząd RP musi się wywiązać, wynika głównie z wysokich nakładów finansowych, jakie należy ponieść w związku z wprowadzeniem nowych wymagań, zarówno w odniesieniu do podmiotów publicznych (samorządy), jak i przedsiębiorstw prywatnych, oraz z konieczności decentralizacji zarządzania ochroną środowiska. Pomimo wynegocjowanych korzystnych – jak sądzono – warunków wdrażania wspólnotowych przepisów ochrony środowiska, ilość prac niezbędnych do wypełnienia wszystkich zobowiązań ekologicznych wynikających z podpisania Traktatu Akcesyjnego jest bardzo duża (Tendery-Właszczuk 2005: 217–249).

Obszar ochrony środowiska	Dyrektywa unijna	Okres przejściowy	Przedmiot regulacji
Jakość powietrza	Dyrektywa 1999/32/WE w sprawie redukcji zawartości siarki w niektórych paliwach płynnych	4-letni (do 31.12.2006r.)	dopuszczalna zawartość siarki (mniej niż 1%) w paliwach płynnych
	Dyrektywa 94/63/WE w sprawie kontrolowania emisji lotnych związków organicznych powstających w wyniku magazynowania benzyn, i jej dystrybucji z terminali do stacji obsługi	2-letni (do 31.12.2004 r.) 3-letni (do 31.12.2005 r.)	dostosowanie zbiorników magazynowych oraz instalacji służących do przeladunku paliw dostosowanie pozostałych istniejących stacji benzynowych terminali przeladunkowych oraz baz magazynowych do wymogów w zakresie emisji węglowodorów w trakcie przeladunku i magazynowania
	Dyrektywa 2001/80/WE w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych źródeł spalania paliw	8-letni (do 31.12.2015 r.) 8-letni (do 31.12.2015 r.) 10-letni (do 31.12.2017 r.)	w zakresie emisji SO ₂ dla elektrowni zawodowych, elektrociepłowni przemysłowych oraz elektrociepłowni i ciepłowni zawodowych w zakresie emisji NO _x dla wszystkich elektrowni i elektrociepłowni, które znalazły się na liście załączonej do polskiego stanowiska negocjacyjnego w zakresie emisji pyłu dla ciepłowni komunalnych
Gospodarka odpadami	Dyrektywa 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych	5-letni (do 31.12. 2007 r.)	w zakresach: poziomu odzysku materiałów z odpadów opakowaniowych minimum 50%; poziomu recyklingu materiałów z odpadów opakowaniowych 25% i co najmniej 15% masy każdego materiału; nie przekraczania dopuszczalnego poziomu stężenia metali ciężkich (Pb, Cd, Hg, Cr+...) na 100ppm (mg/kg)
	Dyrektywa 1999/31/WE w sprawie składowisk odpadów	10-letni (do 01.06.2012 r.)	normy techniczne dla składowisk w okresie eksploatacji oraz po 30 lat po jej zakończeniu
	Rozporządzenie 259/93/EWG w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar	5-letni (do 31.12.2007 r.) 10-letni (do 31.12.2012 r.)	przesyłanie celem odzysku papieru, plastiku, szkła, zużytych opon oraz odpadów z zielonej listy przesyłanie odpadów z listy czerwonej oraz odpadów, które na listach nie zostały zamieszczone

Gospodarka odpadami cd.	Dyrektywa 1996/59/WE w sprawie unieszkodliwiania polichlorowanych bifenyli	8-letni (do 31.12.2010 r.)	Normy w sprawie unieszkodliwiania polichlorowanych bifenyli polichlorowanych trifenyli
Jakość wód	Dyrektywa 91/271/EWG dotycząca budowy kanalizacji	6-letni (do 31.12.2008 r.) 13-letni (do 31.12.2015 r.) 8-letni (do 31.12.2010 r.) 13-letni (do 31.12. 2015 r.) 13-letni (do 31.12.2015 r.)	system kanalizacji zbiorczej w aglomeracjach w odniesieniu do aglomeracji większych niż 10 000 RLM system kanalizacji zbiorczej w aglomeracjach o wielkości od 2 000 do 10 000 RLM oczyszczanie ścieków dla aglomeracji większych niż 100 000 RLM oczyszczanie ścieków dla aglomeracji o wielkości od 2 000 do 100 000 RLM wielkość zrzutu ścieków do wód śludkowych i ujęć rzek z aglomeracji poniżej 2 000 RLM; zrzutu ścieków do wód przybrzeżnych z aglomeracji poniżej 10 000 RLM
	Dyrektywa 76/464/EWG w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje odprowadzane do środowiska wodnego oraz dyrektyw "córki" dotyczących poszczególnych substancji niebezpiecznych	8-letni (do 31.12.2010)	wielkość zrzutu ścieków przez zakłady sektorów przemysłu rolno-spożywczego reprezentujących równoważną liczbę mieszkańców powyżej 4 000
	Dyrektywa 97/43/Euroatom w sprawie ochrony przed promieniowaniem jonizującym pochodzącym ze źródeł medycznych	5-letni (do 31.12.2007 r.)	odprowadzanie do wód powierzchniowych substancji określonych w dyrektywach „córkach” 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 88/374/EWG, 90/415/EWG
Bezpieczeństwo jądrowe i ochronę przed promieniowaniem jonizującym		3-letni (do 31.12.2006 r.)	normy techniczne w odniesieniu do sprzętu radiologicznego używanego w medycynie

Tab. 1. Okresy przejściowe przyznane Polsce w obszarze „Środowisko”. Źródło: opracowanie własne na podstawie R. Dziewulski, B. Otachel i K. Smyk 2003. Warunki członkostwa Polski w UE na tle wyników negocjacji akcesyjnych pozostałych państw kandydujących Grupy Leken, Warszawa: Biuletyn Analiz UKiE, s. 37–51.

3. Koszty i skutki realizacji polityki ekologicznej państwa w latach 2003–2006

Podstawowym dokumentem odnoszącym się do zagadnień ochrony środowiska, w którym zostały ujęte cele i zadania niezbędne do realizacji w pierwszych latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej (zarówno wynikające z naszego dostosowania się do ustawodawstwa unijnego w zakresie ochrony środowiska, jak również dotyczące wywiązywania się z okresów przejściowych) była wspomniana „Polityka ekologiczna państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010”.

Podjęcie realizacji przyjętych celów w polityce ekologicznej było przedsięwzięciem złożonym nie tylko organizacyjnie, technologicznie, prawnie, ale także finansowo. Bez wątpienia główny ciężar inwestycji w zakresie ochrony środowiska, zarówno w okresie przedakcesyjnym, jak też w pierwszych latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej, spoczywał na finansach krajowych (tabela 2).

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Środki własne przedsiębiorstw	46,2	53,4	51,8	46,7	44,2	48,1	49,07	45,52	47,59
Kredyty i pożyczki krajowe	12,9	11,7	12,2	12,3	13,9	8,3	7,60	11,43	9,96
Fundusze ekologiczne	24,6	20,0	23,7	26,1	25,3	24,1	21,15	17,56	20,85
Środki budżetu centralnego	2,0	2,2	2,1	1,8	1,5	1,0	1,07	0,98	0,91
Środki budżetów terenowych	3,2	3,2	2,0	3,0	1,7	1,8	1,58	1,77	2,11
Środki z zagranicy	5,9	3,9	3,2	4,2	8,8	12,2	15,96	19,16	14,82
Inne źródła	5,2	5,6	5,0	6,0	4,7	4,5	3,56	3,59	3,77

* Dla przedstawienia tendencji w strukturze nakładów inwestycyjnych w zestawieniu ujęto rok 2007.

Tab. 2. Struktura nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska w Polsce według źródeł finansowania w latach 1999–2007 (w %). Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Najwięcej nakładów na ochronę środowiska poniosły przedsiębiorstwa. Zainwestowane przez nie środki własne (wraz z kredytami i pożyczkami, które są zwracane ze środków własnych) w ciągu 15 lat zwiększyły się z około 35 do 55%. Rola kredytów bankowych w ochronie środowiska była niewielka i niestety przejawiała tendencję spadkową. Podczas gdy w roku 1999 r. kredyty i pożyczki krajowe stanowiły 12,9% nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska, to w 2007 r. już tylko 9,96%. Drugim co wielkości źródłem finansowania inwestycji w ochronie środowiska były fundusze ekologiczne, które jeszcze na początku lat 90. dominowały z udziałem 40–50%,

ale po roku 1995 wskaźnik ten zmalał i mieścił się w przedziale 17–26%, co zgodne jest z tendencją ograniczania pomocy publicznej (Górka 2002: 131–148). Trzecią grupę stanowiły środki budżetowe, których udział w latach 1999–2007 spadł z 5,2 do 3,02%. Ostatnim liczącym się źródłem finansowania były środki zagraniczne, których procentowy udział umacniał się od roku 2003 i nadal będzie wykazywał tendencję wzrostową w związku z korzystaniem przez Polskę z pomocy unijnej.

Unijna pomoc finansowa, na którą składały się fundusze przedakcesyjne i fundusze strukturalne Unii Europejskiej, w latach 2003–2006 wyniosła ogółem 393,13 mln EUR (w 2003 r. 73,90 mln EUR, w 2004 r. 82,00 mln EUR, w 2005 r. 85,25 mln EUR i w 2006 r. 151,98 mln EUR).

Udział nakładów na ochronę środowiska w produkcie krajowym brutto ulegał ciągłemu zmniejszaniu. W 2001 r. wynosił on 4,5% PKB, podczas gdy w 2007 r. już tylko 3,4% PKB (tabela 3). Największy spadek udziału nakładów na ochronę środowiska zaobserwowano w 2002 r. w stosunku do 2001 r. (taka tendencja utrzymuje się nadal). Po spadku nakładów na środki trwałe z 0,9 do 0,6% w 2002 r. w stosunku do roku poprzedniego nie odnotowano dalszego ich zmniejszania. Nakłady te od 2002 r. utrzymują się na tym samym poziomie (lekki wzrost odnotowano w 2006 r.). Spadek nakładów na ochronę środowiska w stosunku do PKB odnotowano w obszarze kosztów bieżących, jak również w wydatkach gospodarstw domowych.

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogółem	5,2	4,5	4,4	3,6	3,5	3,4	3,1	3,4	3,4
Nakłady na środki trwałe	1,4	0,9	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,6
Koszty bieżące	1,5	1,4	1,4	1,0	1,0	1,0	0,8	0,8	0,9
Wydatki gospodarstw domowych	2,3	2,1	2,2	1,9	1,9	1,8	1,7	2,0	1,8

Tab. 3. Udział nakładów na ochronę środowiska w PKB (w %). Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Nakłady finansowe wydatkowane na ochronę środowiska w czasie obowiązywania dokumentu „Polityka ekologiczna państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010” w zestawieniu z potrzebami i wymogami akcesyjnymi były na zdecydowanie niskim poziomie. Analizując wydatki na ochronę środowiska w ramach realizowanej polityki ekologicznej, sytuacja przedstawia się bardzo niepokojąco, gdyż całościowo nakłady inwestycyjne wyniosły 23,3 mld PLN (ceny 2006 r.) co oznaczało, iż wydatkowano jedynie 35% przewidywanych nakładów w wysokości 67,1 mld PLN (ceny 2006 r.) na lata 2003–2006. Dała się również zaobserwować tendencja do nieco lepszego położenia sektora gospodarczego w stosunku do gospodarstw domowych, które w niewielkim stopniu partycypowały w krajowych programach poprawy środowiska (*Raport z realizacji polityki ekologicznej państwa...* 2008: 82).

Tak małe nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska z pewnością przyczyniły się do niezadowolającego wykonania działań założonych w polityce ekologicznej. Wśród podstawowych 25 obszarów „Polityki ekologicznej państwa na lata 2003–2006” pewien postęp odnotowano w odniesieniu do 23, natomiast w odniesieniu do 2 obszarów, tj. ekologizacji planowania przestrzennego i użytkowania terenu oraz oddziaływania pól elektromagnetycznych, nie zrealizowano większości planowanych działań i zadań. W odniesieniu do konkretnych działań zaplanowanych w polityce ekologicznej państwa na lata 2003–2006 na 165 działań zawartych w polityce w pełni zrealizowano 64 działania (tj. 39% wszystkich działań), częściowo zrealizowano 67 działań (tj. 41% wszystkich działań), natomiast nie zrealizowano 34 działań (tj. 20% wszystkich działań) (*Raport z realizacji polityki ekologicznej państwa...* 2008: 96–97).

Przyczyn niewywiązania się z przyjętych w polityce ekologicznej działań było wiele. Niewątpliwie jedną z nich była zmiana podejścia (koncepcji) w odniesieniu do sposobu rozwiązania poszczególnych problemów (np. zmiana w dyrektywach unijnych). Skoro Unia Europejska odstąpiła od wprowadzenia wymogu obowiązkowego ubezpieczenia się potencjalnych sprawców od szkód w środowisku, w związku z tym w Polsce uznano, że nie ma potrzeby wdrażania tego wymogu. Inną znaczącą przyczyną były uwarunkowania zewnętrzne wobec polityki ekologicznej państwa, na które resort środowiska i organy ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie miały wpływu (np. trudne relacje polityczne uniemożliwiły opracowanie i wdrożenie strategii współpracy z krajami Wspólnoty Niepodległych Państw). Nie pomagała również trudna sytuacja budżetowa państwa, a należy pamiętać, że planowane nakłady na ochronę środowiska były znaczne. Niektóre działania zaplanowane w polityce ekologicznej nie zostały zrealizowane z powodu braku możliwości wpływu organów administracji publicznej na podmioty prywatne, na które polityka ekologiczna nałożyła określone obowiązki (np. nie powstały „zielone” fundusze inwestycyjne z uwagi na brak zainteresowania nimi).

Do nielicznych działań, które udało się zrealizować w pierwszych latach członkostwa Polski w strukturach europejskich zaliczyć należy m.in. wprowadzenie ułatwień dla tworzenia nowych „zielonych” miejsc pracy, m.in. w leśnictwie, agroturystyce, rolnictwie ekologicznym. W sektorze energetycznym za niewątpliwie największe osiągnięcie uznać trzeba wykorzystanie odnawialnych źródeł energii.

W celu wzmocnienia systemu finansowania ochrony środowiska zwiększono zakres stosowania opłat produktowych i depozytów ekologicznych, przygotowano koncepcję systemu dobrowolnych ubezpieczeń ekologicznych, zakończono – przez wdrożenie europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji CO₂ – instytucjonalne i logistyczne działania wymagane dla zapewnienia uczestnictwa RP we wspólnotowym handlu emisją CO₂. Wzmocniono także instytucjonalnie ochronę środowiska (np. utworzono Krajowy Zarząd

Gospodarki Wodnej i siedem regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej, Krajowy Administrator Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji).

Większość niezrealizowanych celów, działań i zadań została zaplanowana do realizacji w obecnie obowiązującym dokumencie „Polityka ekologiczna państwa na lata 2007–2012 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2013–2016”. Z uwagi jednak na duże zaległości finansowe osiągnięcie przyjętych w niej celów średnio- i długoterminowych może być niewykonalne. Aby do tego nie doszło, musi nastąpić zdecydowany wzrost nakładów na ochronę środowiska, co najmniej 2–3 krotny w porównaniu z rokiem 2006, oraz zwiększenie efektywności wydatkowania tych środków (np. w kontekście wykorzystania środków pochodzących z Unii w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko).

4. Wyzwania stojące przed Polską w obszarze ochrony środowiska

W nowej perspektywie finansowej na lata 2007–2013 inwestycje służące ochronie środowiska są wspierane głównie przez Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, w którym 5 pierwszych priorytetów (na 17) dotyczy ochrony środowiska (tabela 4). I tak, w ramach priorytetu¹:

- I Gospodarka wodno-ściekowa – realizowanych będzie 126 projektów o łącznej całkowitej wartości przekraczającej 5,6 mld EUR; znaczna część tych inwestycji to projekty duże, o wartości powyżej 25 mln EUR;
- II Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi – wsparcie mają uzyskać 43 projekty o wartości całkowitej ponad 2,3 mld EUR;
- III Zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska – dofinansowanych zostanie 17 inwestycji o łącznej całkowitej wartości ponad 1,8 mld EUR;
- IV Przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska – tutaj przewidziano wsparcie dla dużych przedsiębiorstw w zakresie dostosowania do wymogów ochrony środowiska określonych w prawie krajowym i unijnym; projekty wyłanianie będą wyłącznie w drodze konkursów, a poziom dofinansowania inwestycji będzie ustalany indywidualnie dla każdego projektu ze względu na obowiązywanie zasad dotyczących pomocy publicznej;
- V Ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych – dofinansowanie uzyskają projekty związane z ochroną przyrody i kształtowaniem postaw ekologicznych.

Środki Unii Europejskiej będące do wykorzystania w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko pochodzą z Funduszu Spójności (21 511 063 161 EUR, tj. 77%), oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (6 337 210 000 EUR, tj. 23%). Podział środków finansowych Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w perspektywie 2007–2013 przedstawia tabela 5.

Oś priorytetowa	Wkład wspólnotowy	Wkład krajowy	Ogółem
I	2 725 000 000	480 882 353	3 205 882 353
II	1 190 000 000	210 000 000	1 400 000 000
III	545 000 000	96 176 471	641 176 471
IV	200 000 000	467 000 000	667 000 000
V	89 800 000	15 847 059	105 647 059
I–V ogółem	4 749 800 000	1 269 905 883	6 019 705 883
VI–XVII ogółem	23 098 433 161	7 267 141 733	30 365 574 894
Ogółem	27 848 233 161	8 537 047 616	36 385 220 777

Tab. 4. Kwota całkowitych środków finansowych stanowiących wkład UE i wkłady krajowe w podziale na osie priorytetowe (w EUR). Źródło: opracowanie własne na podstawie Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, Warszawa, 29 listopada 2006 r., s. 120.

Lata	Europejski Fundusz rozwoju Regionalnego	Fundusz Spójności	Ogółem
	1	2	3=1+2
2007	861 954 370	1 938 978 659	2 800 933 029
2008	882 205 277	2 318 609 151	3 200 814 428
2009	902 312 477	2 712 541 835	3 614 854 312
2010	889 871 312	3 010 320 516	3 900 191 828
2011	911 347 428	3 426 415 423	4 337 762 851
2012	933 357 588	3 838 872 085	4 772 229 673
2013	956 161 548	4 265 325 493	5 221 487 041
2007–2013	6 337 210 000	21 511 063 161	27 848 273 161

Tab. 5. Podział kwoty całkowitych środków finansowych z Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (w EUR). Źródło: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, Warszawa, 29 listopada 2006 r., s. 120.

Duże możliwości finansowania przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska, oprócz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, stwarzają także regionalne programy operacyjne oraz Program Rozwoju Obszarów Wiejskich. O tym, z jakiego programu dane przedsięwzięcie otrzyma wsparcie, decyduje przede wszystkim wielkość inwestycji i terytorialny zasięg jej oddziaływania.

Działania podejmowane w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko mają za założenia charakter strategiczny i ponadregionalny. Priorytety odnoszące się do ochrony środowiska są zgodne z przyjętą polityką ekologiczną państwa („Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016”²⁾), wpisują się w priorytety w skali Unii Europejskiej i cele Szóstego Wspólnotowego Programu Działań w zakresie środowiska naturalnego. Realizacja zadań przyjętych w obszarze „Środowisko”

służyć ma wypełnieniu zobowiązań akcesyjnych oraz ujednoczeniu standardów środowiskowych z krajami Wspólnoty. Pomocna w tych działaniach ma być właśnie przyjęta polityka ekologiczna, w której zawarto najważniejsze wyzwania stojące przed rządem, przedsiębiorcami i społeczeństwem, obejmujące przeciwdziałanie zanieczyszczeniom i ochronę m.in. powierzchni (gleby), wód i powietrza.

Za najważniejsze przyjęto te zagadnienia, które są priorytetowe dla całej Unii Europejskiej. Należą do nich:

- działania na rzecz zapewnienia realizacji zasady zrównoważonego rozwoju,
- przystosowanie do zmian klimatu,
- ochrona różnorodności biologicznej.

W związku z tym w najbliższym czasie duży nacisk zostanie położony na dopracowanie legislacyjne pakietu klimatyczno-energetycznego przyjętego przez Komisję Europejską w grudniu 2008 r. Dotyczy on ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do 2020 r. zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych (tzw. *decyzja non-ETS*) oraz działań prowadzących do usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych (tzw. *dyrektywa nowy ETS*, zamiast obowiązującej dyrektywy 2003/87/WE), a także geologicznego składowania CO₂ (tzw. *dyrektywa CCS*). Dodatkowo dużym wyzwaniem będzie nowa dyrektywa 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystego powietrza Europy. W ramach zobowiązań ekologicznych Unia Europejska wyznaczyła na 2020 r. cele ilościowe, tzw. „3 x 20%”, tj. zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do 1990 r., zmniejszenie zużycia energii o 20% w porównaniu z prognozami dla Unii Europejskiej na 2020 r., zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii do 20% całkowitego zużycia energii w Unii, w tym zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii w transporcie do 10%.

Podbudowa legislacyjna dotyczy głównie: Systemu Handlu Emisjami (ETS), który powinien być rozszerzony także na inne niż CO₂ gazy cieplarniane oraz powinien objąć inne źródła emisji, łącznie z mniejszymi instalacjami i liniami lotniczymi; zwiększenia udziału energii odnawialnej w całkowitej konsumpcji w Unii, który stanowi obecnie około 8,5%, tak aby źródła te mogły pokrywać co najmniej 20% zapotrzebowania energetycznego Unii Europejskiej; zwiększenia udziału biopaliw, które do 2020 r. mają zaspokajać 10% potrzeb sektora transportowego; wychwytywania i składowania (sekwestracji) CO₂, ukierunkowanych na redukcję efektu.

Nałożone na Polskę, jako na kraj członkowski Unii Europejskiej, zobowiązania są bardzo ambitne i Polsce będzie trudno się z nich wywiązać. Dotyczy to zwłaszcza:

- dotrzymania zobowiązań w zakresie znacznej redukcji emisji SO₂, NO_x, NH₃, lotnych związków organicznych;
- przygotowania programów naprawczych dla terenów (161 stref), które nie spełniają unijnych standardów w sprawie jakości powietrza i czyst-

szego powietrza dla Europy (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE);

- wywiązania się ze zobowiązania co do tego, aby udział odnawialnych źródeł energii w 2010 r. w Polsce wynosił nie mniej niż 7,5%, a w 2020 r. 14% (według Komisji Europejskiej udział ten powinien być nie mniejszy niż 15%) – jest to możliwe jedynie poprzez przeprowadzenie szerokiej promocji korzystania ze źródeł odnawialnych w połączeniu z zachętami ekonomicznymi;
- wprowadzenie oszczędności energii w przemyśle, transporcie, sektorze mieszkaniowym; szybka modernizacja przemysłu energetycznego.

Kierunek podejścia do prowadzenia polityki (nade wszystko energetycznej, klimatycznej) Unii Europejskiej jest zdecydowanie proekologiczny i jest wynikiem szeregu niekorzystnych zjawisk, np. wahań cen surowców energetycznych, rosnącego zapotrzebowania na energię, awarii systemów energetycznych oraz narastającego zanieczyszczenia środowiska. Unia Europejska dąży do przekształcenia Europy w gospodarkę o niskiej emisji CO₂ oraz pewnym, zrównoważonym i konkurencyjnym zaopatrzeniu w energię.

Zatem, ze względu na problemy z utrzymaniem odpowiedniego bezpieczeństwa energetycznego, czynniki środowiskowe i konieczność zachowania długookresowej konkurencyjności w gospodarce, Polskę czeka zmiana zasadniczych paradygmatów dotychczasowej polityki energetycznej (Ministerstwo Gospodarki 2009).

Wymogi ustalone przez Unię Europejską oznaczają poważne obciążenie polskiego sektora energetycznego dodatkowymi kosztami, które mogą zaburzyć podstawy jego funkcjonowania, zwłaszcza że począwszy od roku 2016 konieczne będzie wdrożenie bardzo zaostrzonych standardów emisji SO₂ i NO_x dla dużych źródeł spalania. Będzie to trudne, gdyż w Polsce 95% energii elektrycznej i 80% energii cieplnej uzyskuje się ze spalania węgla kamiennego i brunatnego.

Szczególnym wyzwaniem dla polskiej energetyki, lecz również barierą są proponowane i wprowadzane mechanizmy prawno-ekonomiczne, np. dyrektywa w zakresie emisji przemysłowych (tzw. nowa IPPC), której celem jest usprawnienie systemu zapobiegania zanieczyszczeniom, jakich dostarcza przemysł, a także ich kontrola.

Konieczne jest zatem w ramach realizacji polityki energetycznej dokonanie dogłębnej reformy prawa energetycznego, skutkującej stworzeniem pakietu nowych regulacji prawnych będących swoistym fundamentem do zbudowania stabilnych, przejrzystych warunków funkcjonowania podmiotów w obszarze gospodarki paliwowo-energetycznej.

Dostosowanie się do wymogów Unii Europejskiej wymaga także podjęcia szeregu działań zmniejszających energochłonność polskiej gospodarki, stymulujących inwestycje w nowoczesne, energooszczędne technologie oraz produkty, aby doprowadzić do wzrostu efektywności energetycznej. Ochrona klimatu wraz z przyjętym przez Unię pakietem klimatyczno-energetycznym

powoduje konieczność przestawienia produkcji energii na technologie o niskiej emisji CO₂.

Wobec obecnych trendów europejskiej polityki energetycznej jednym z najbardziej pożądanym przez rząd polski źródeł stała się energetyka jądrowa, która oprócz braku emisji CO₂ zapewnia również niezależność od typowych kierunków pozyskiwania surowców energetycznych. Pierwsza elektrownia jądrowa ma zostać uruchomiona do 2020 r.

Inną bardzo preferowaną możliwością pozyskiwania energii są odnawialne źródła energii. Zainteresowanie nimi wzrosło, oprócz szeroko dyskutowanych zmian klimatycznych, także z powodu gwałtownych skoków cen ropy i innych paliw na rynkach światowych oraz rosnących obaw o bezpieczeństwo energetyczne Unii, a także w związku z coraz silniejszym przeświadczeniem społecznym i politycznym o słuszności tezy, że ziemski klimat ociepla się wskutek spowodowanej przez ludzi intensyfikacji efektu cieplarnianego. Energia odnawialna odgrywa kluczową rolę w strategii zrównoważonej europejskiej polityki energetycznej, obok dwóch pozostałych filarów: „oszczędności energii” i „zwiększania efektywności energetycznej”. Europa znajduje się więc dopiero na początku drogi do wykorzystania własnych źródeł energii odnawialnej.

Polska jako swoistą niszę mogłaby wykorzystać potencjał w zakresie odnawialnych źródeł energii (Ligus 2010: 142–152). Ze względu na czas naszego członkostwa w strukturach unijnych nie mogliśmy skorzystać z pomocy w ramach nieistniejącej już EWWiS (Europejska Wspólnota Węgla i Stali), z której skorzystały kraje należące do „starej piętnastki” w zakresie energetyki węglowej. Obecnie również nie mamy zbyt dużych szans na pełne wsparcie w zakresie energetyki jądrowej, jaką daje EUROATOM (Europejska Wspólnota Energii Atomowej).

Szansą dla Polski jest zatem krystalizująca się trzecia wspólnota energetyczna w Unii Europejskiej – ERENE (Europejska Wspólnota Energii Odnawialnej). ERENE miałoby polegać na scaleniu na poziomie ponadnarodowym potencjałów niezbędnych do całkowitego przestawienia sektora energii elektrycznej na zaopatrzenie w energię odnawialną (zastąpienie energią ze źródeł odnawialnych dotychczasowych kopalnych i jądrowych nośników energii) oraz na pozyskaniu ich i wykorzystaniu zgodnie z jednolitą wspólnotową strategią. ERENE dawałaby głównie państwom członkowskim nastawionym na produkcję i użytkowanie „czystej energii” perspektywiczną ścieżkę rozwoju, wybiegającą poza wymagania dyrektywy ze stycznia 2008 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych i stwarzającej zamiast indywidualnych wysiłków możliwość współdziałania z innymi zainteresowanymi państwami (Schreyer i Mez 2008: 53–87)

Polska mogłaby aktywnie tworzyć trzecią wspólnotę energetyczną i odgrywać w niej znaczącą rolę. Przemawia za tym wiele argumentów, np. olbrzymie, zróżnicowane i jedynie w znikomym stopniu obecnie wykorzystane odnawialne zasoby energii; spodziewane problemy z wypełnieniem między-

narodowych zobowiązań w zakresie redukcji emisji CO₂ do atmosfery (o ile energetyka odnawialna nie będzie się dynamicznie rozwijać); silniej niż w innych krajach odbierane poczucie zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego i chęć rozwiązania tego problemu solidarnie w ramach Unii (nie ma tu bardziej bezpiecznego rozwiązania niż wykorzystanie różnych i rozproszonych odnawialnych źródeł energii).

Analizy wykonane przez EC BREC Instytut Energetyki Odnawianej dla Greenpeace Polska wykazują, że Polska może pokryć z odnawialnych źródeł energii zapotrzebowanie na energię elektryczną w dłuższym okresie (do 2050 r.) nawet w 80% (Wiśniewski 2008: s. 7). Pokazuje to, iż wytwarzanie zielonej energii elektrycznej może mieć w Polsce wielkie znaczenie zarówno polityczne, jak i gospodarcze, tak jak ma to miejsce w innych krajach Unii np. Niemczech (Jabłoński i Wnuk 2009: 111–112). Z punktu widzenia konieczności wywiązywania się Polski ze zobowiązań unijnych i podążania w kierunku wyznaczonym przez Unię, inwestując w odnawialne źródła energii zaczniemy ograniczać energetykę opartą na węglu, mamy szansę na szybsze wypełnienie zobowiązań w zakresie zielonej energii elektrycznej i redukcji emisji CO₂. Wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych cechuje się niewielką lub zerową emisją zanieczyszczeń, co zapewnia pozytywne efekty ekologiczne. Rozwój energetyki odnawialnej przyczynia się również do rozwoju słabiej rozwiniętych regionów, bogatych w zasoby energii odnawialnej i, co istotne, poprawi się polskie bezpieczeństwo energetyczne, co – z uwagi na mały stopień dywersyfikacji źródeł, np. gazu – jest bardzo ważne.

Obecnie w przedstawionej prognozie, będącej realizacją zobowiązania wynikającego z art. 4 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, Polska uzyska w 2020 r. nadwyżkę energii ze źródeł odnawialnych powyżej poziomu wskazanego w okresowej trajektorii w wysokości prawie 0,5 punktu procentowego. Największe wartości nadwyżki w latach 2014, 2016 i 2018 przewidziane są każdorazowo o ponad 1,6 punktu procentowego. Znaczące jest, iż według prognoz nie przewiduje się w Polsce do 2020 r. konieczności wykorzystania energii odnawialnej spoza kraju w celu wypełnienia obowiązku jej udziału w zużyciu energii finalnej (do zrealizowania celu wystarczający jest własny potencjał produkcyjny).

Ambitne założenia Unii Europejskiej, wizja „czystszej, bezpieczniejszego świata” nie zostały w pełni zaakceptowane przez wspólnotę międzynarodową. Pomimo zmarginalizowanej roli, jaką odegrała na szczycie klimatycznym w Kopenhadze wobec koalicji kilku wielkich krajów: USA, Chin, Indii, Brazylii i RPA, Unia Europejska nadal chce pełnić rolę głównego animatora przyszłych globalnych porozumień klimatycznych i stawać się światowym liderem energetyki odnawialnej.

Cele wyznaczone przez Unię Europejską praktycznie nie znalazły żadnego odzwierciedlenia w porozumieniu końcowym. Porozumienie to nie

zawiera ustalonego przed konferencją ogólnego celu, tzn. ograniczenia do 2050 r. emisji CO₂ o 50% w stosunku do stanu z 1990 r., co pozwoliłoby utrzymać globalne ocieplenie poniżej poziomu 2°C – uważanego za próg, powyżej którego zmiany klimatu mogą wymknąć się spod kontroli. Brak w nim nawet wiążących zobowiązań i rzeczywistych postanowień w zakresie redukcji CO₂ po 2012 r. Tekst porozumienia końcowego ogranicza się do odnotowania indywidualnych zobowiązań państw dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Na szczycie klimatycznym przyjęto, że państwa uprzemysłowione w latach 2010–2012 prześlą krajom rozwijającym się 30 mld USD na walkę ze zmianami klimatu (np. promowanie czystej energii i radzenia sobie z suszami, podnoszącym się poziomem mórz). W kolejnych latach, do 2020 r., mają na ten cel przeznaczać po 100 mld USD rocznie.

Aneks do porozumienia były dotychczasowe deklaracje państw w sprawie emisji gazów cieplarnianych, czyli w stosunku do 1990 r. Unia Europejska zamierza zredukować emisje gazów cieplarnianych o 20% do 2020 r., Japonia o 25%, USA zaś zaledwie o 3–4%.

Brak konkretnych postanowień, zobowiązań co do redukcji gazów cieplarnianych poszczególnych krajów można wytłumaczyć tym, iż priorytetem dla krajów ubogich jest możliwie jak najszybszy rozwój gospodarczy, który oznacza m.in. wykorzystanie najtańszego dostępnego źródła energii – węgla. Drugim problemem jest podział obciążeń, a zwłaszcza tego, jakie koszty ekonomiczne redukcji zanieczyszczenia CO₂ powinny ponieść kraje uprzemysłowione, które do tej pory przodowały pod względem ilości emisji, jakie zaś duże kraje rozwijające się, które w przyszłości będą emitowały go najwięcej.

Dla Polski korzystne jest podtrzymanie deklaracji całej Unii Europejskiej o obniżeniu emisji CO₂ o 20% do 2020 r. Większych redukcji polska gospodarka, oparta w głównej mierze na węglu, mogłaby nie wytrzymać. Należy się jednak spodziewać, że Unia nadal będzie zmierzała w kierunku zaostżenia emisji gazów cieplarnianych, a my jako kraj Wspólnoty będziemy musieli się do tego dostosować, co niewątpliwie będzie trudne zarówno finansowo, jak i technicznie oraz organizacyjnie.

Oprócz wyzwań z zakresu ochrony środowiska podejmowanych przez Unię Europejską, które są w takim samym stopniu istotne, co trudne do natychmiastowej realizacji, należy cały czas mieć na uwadze polskie zobowiązania w obszarze „Środowisko”, z których już niedługo będziemy rozliczeni przez Unię.

Niewątpliwie do zagadnień szczególnie trudnych i złożonych należą działania konieczne do podjęcia w gospodarce wodnej, szczególnie w zakresie racjonalnego gospodarowania zasobami wodnymi, których mamy bardzo niewiele (Polska dysponuje małymi zasobami wodnymi, pod tym względem zajmujemy 22. miejsce w Europie). Sprawą pilną jest również wdrożenie do polskiego prawa wszystkich zasad obowiązujących w dwóch dyrektywach unij-

nych dotyczących gospodarki wodnej. Są to: Dyrektywa 2006/118/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu (tzw. córka Ramowej Dyrektywy Wodnej) oraz Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (tzw. Dyrektywa Powodziowa). Pilne jest również stworzenie narzędzi do skutecznego kierowania gospodarką wodną w odniesieniu do wymogów jakościowych wód (wymóg wynikający z Dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej – tzw. Ramowa Dyrektywa Wodna; oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE ustanawiającej ramy działań Wspólnoty w dziedzinie środowiska morskiego – tzw. Strategia Morska). Zgodnie z Traktatem Akcesyjnym do 2015 r. wszystkie większe miejscowości mają być wyposażone w nowoczesne, wysoko sprawne oczyszczalnie ścieków, współpracujące z szeroko rozbudowanymi sieciami kanalizacyjnymi. Wymagać to będzie doinwestowania sektora gospodarki zasobami wodnymi i uniezależnienia go od sektora budżetowego.

Dziedzina szczególnie zaniedbaną jest gospodarka odpadami. W obszarze tym założono, że: w 2014 r. osiągniemy minimum 60% odzysku i 55% recyklingu odpadów opakowaniowych; w 2013 r. osiągniemy co najmniej 50% odzysku odpadów biodegradowalnych, tak aby nie trafiły na składowiska; w 2016 r. zostanie zebranych 45% zużytych baterii i akumulatorów. Zobowiązano się również do wypełnienia warunku wynikającego z Traktatu Akcesyjnego dotyczącego zamknięcia do 2012 r. wszystkich wysypisk, które nie spełniają wymagań dyrektywy 99/31/WE. Konieczna jest także szybka reforma systemu zbierania i odzysku odpadów, za którą przemawia zupełnie nieskuteczny dotychczas obowiązujący system prawno-organizacyjny. W dużej mierze wynika to z faktu pominięcia gospodarki odpadami w procesie transformacji ustrojowej Polski, czego konsekwencją są wieloletnie, narastające zaniedbania. Konieczne są, jak się wydaje, oprócz stworzenia sprawnego systemu gospodarki odpadami, także edukacja ludności co do preselekcji odpadów komunalnych oraz promocja i finansowe wspomaganie ich odzysku i recyklingu.

Szczególnie istotne jest wdrożenie do roku 2012 wytycznych metodycznych dotyczących uwzględnienia w planach zagospodarowania przestrzennego wymagań ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Dziedzinami, które wymagają specjalnego potraktowania ze względu na bardzo duże zaniedbania, są ochrona przed hałasem i promieniowaniem elektromagnetycznym. Wiele do zrobienia będzie w zakresie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowania ograniczeń w zakresie chemikaliów (RICH) oraz promieniowania jonizującego.

Jedną z niewielu dziedzin, w których nasze zaległości w stosunku do wymogów stawianych przez Unię Europejską są małe, a zarazem z punktu widzenia Wspólnoty stanowi ona ważne wyzwanie ekologiczne, jest powstrzymanie

zmniejszającej się różnorodności gatunków i siedlisk na swoim terytorium. Głównym zadaniem Unii w tym zakresie jest rozszerzenie sieci „Natura 2000”, która obejmuje już ponad 26 tys. obszarów w całej Unii Europejskiej. Realizacja tego przedsięwzięcia wymaga jednak szeregu rozwiązań politycznych i prawodawczych. Wpisując się w realizację tego wyzwania w Polsce w 2007 r. znowelizowano podstawowy dokument strategiczny w dziedzinie ochrony przyrody – Krajową strategię ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej. Celem nadrzędnym strategii jest zachowanie bogactwa różnorodności biologicznej w skali lokalnej, krajowej i globalnej oraz zapewnienie trwałości i możliwości rozwoju wszystkich poziomów jej organizacji (wewnątrzgatunkowego, międzygatunkowego, ponadgatunkowego) z uwzględnieniem potrzeb rozwoju społeczno-gospodarczego Polski oraz konieczności zapewnienia odpowiednich warunków życia i rozwoju społeczeństwa (*Raport z realizacji polityki ekologicznej...* 2008: 12–13).

W tej dziedzinie Polska jest jednym z przodujących krajów, ponieważ z uwagi na pewne zasługi wyróżniające nasz kraj na tle Unii Europejskiej (np. utrzymanie w stanie wolnym unikalnych w Europie dzikich gatunków roślin i zwierząt, znaczny udział w powierzchni kraju rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, zachowanie ziem uprawnych w kulturze rolnej bardziej zbliżonej do naturalnej, niż ma to miejsce w Europie Zachodniej) w Polsce nie obserwuje się spadku różnorodności biologicznej (Erechemla 2009: 8). Dodatkowo w latach 2006–2008 wykonana została szeroka akcja inwentaryzacji i waloryzacji flory, fauny i siedlisk przyrodniczych, w celu wzmocnienia naukowych przesłanek do wyznaczenia sieci obszarów „Natura 2000”.

Istotny jest także fakt uchwalenia ustawy (zgodnej z prawem unijnym) o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, która pozwala na przyśpieszenie procedur wydawania decyzji środowiskowych. Dzięki nowelizacji ustawy o ochronie przyrody, do której wprowadzono przepisy zgodne z Dyrektywą Ptasia i Dyrektywą Siedliskową, możliwe jest projektowanie i prowadzenie inwestycji nawet na obszarach chronionych, jeśli spełnione będą warunki określone w wymienionych aktach prawnych. (*Raport z realizacji polityki ekologicznej...* 2008: 25). Niewątpliwie ułatwi to prace przy budowie np. autostrad.

Przedstawione działania zaplanowane do realizacji na najbliższe 7 lat są niewątpliwie bardzo ambitne. Na ich realizację przeznaczono około 130 mln PLN (tabela 6).

Tak oszacowane koszty wynikają głównie ze zobowiązań zawartych w podpisanym Traktacie Akcesyjnym. Przyjmuje się, że na ich realizację przypadnie 54,3 mld PLN w latach 2009–2012 i 52,8 mld PLN w latach 2013–2016. Obserwując dotychczasowe nakłady na ochronę środowiska i gospodarkę wodną, widać, że aby wypełnić swoje zobowiązania w stosunku do Unii Europejskiej w obszarze „Środowisko”, konieczne będzie znaczne zwiększenie wydatków w najbliższych 7 latach.

Lata	Szacunkowe nakłady na wykonanie zadań określonych w polityce ekologicznej (w mld PLN)*				
	ogółem	ochrona powietrza atmosferycznego	ochrona wód i gospodarka wodna	gospodarka odpadami	pozostałe
2009–2012	66,2	19,3	36,1	6,7	4,1
2013–2016	63,5	21,3	34,4	4,6	3,2

* Wszystkie wartości w cenach z 2007 r.

Tab. 6. Szacunkowe nakłady na wykonanie zadań określonych w polityce ekologicznej na lata 2009–2016. Źródło: opracowanie na podstawie Ministerstwo Środowiska 2008. *Polityka Ekologiczna Państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016*, Warszawa: Ministerstwo Środowiska, s. 53–54.

Kwestią dodatkową, jaka się tu pojawia, jest – pomimo wysokich w założeniach wydatków na ochronę środowiska – jednak ich niedoszacowanie. Wywiązanie się ze wszystkich zobowiązań zawartych w Traktacie Akcesyjnym oraz bieżące dostosowywanie się do niedawno powstałych bądź też już przygotowywanych unijnych aktów prawnych z zakresu ochrony środowiska będzie wymagało znacznie wyższych kwot. Dodatkowo na realizację polityki ekologicznej (przynajmniej na pierwsze 2 lata) przypadł czas kryzysu, co oznacza (zgodnie z zapowiedziami rządu) także dla Ministerstwa Środowiska szukanie oszczędności. To wszystko powoduje, że najprawdopodobniej powstanie luka finansowa na ochronę środowiska w latach 2009–2016. Chyba, że rządowi uda się przenieść znaczną część kosztów na prywatne podmioty gospodarcze i gospodarstwa domowe. A jeśli nie? Wówczas realizacja zamierzonych celów, priorytetów zapisanych w „Polityce ekologicznej państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016” stoi pod dużym znakiem zapytania. Konsekwencją takiego scenariusza może być niewykonanie zobowiązań unijnych, co wiąże się z nałożeniem na Polskę kar finansowych. Pojawia się następne pytanie – skąd wziąć brakujące środki finansowe? Może należałoby dokonać zmian w mechanizmach i instrumentach ekonomiczno-finansowych w ochronie środowiska, np. wprowadzając przesunięcia obciążeń podatkowych z zasobów pracy na zużywane w procesach produkcji i konsumpcji zasoby naturalne (Stodulski 2004)?

W 2003 r. Ministerstwo Środowiska rozpoczęło prace nad tzw. strategią osiągania efektów ekologicznych, które niestety zostały przerwane. Do dziś także nie wyliczono dokładnie, jakie koszty i korzyści przyniesie Polsce wdrożenie prawa ekologicznego Unii Europejskiej. Szacunkowo podaje się koszty rządu 140–180 mld PLN.

Widać także małą, jak do tej pory, aktywność ustawodawczą Państwa w zakresie ochrony środowiska, zaś „Regulacje dotyczące ochrony środowiska są największym zagrożeniem gospodarczym w tym sensie, że kształtują gospodarkę tak mocno, jak żadne inne przepisy i ich lekceważenie grozi

zamykaniem firm. Te regulacje, rozproszone w ponad 1000 aktach prawnych Unii Europejskiej, wpływają na przemysł bardziej niż jakiegokolwiek inne przepisy, od nich zaczynają się zmiany technologiczne i one skutkują dodatkowymi kosztami” – uważa ekspert BCC Ryszard Pazdan (Chojnacki 2008: 12).

Musi zatem nastąpić pełna, a nie tylko częściowa integracja polityki ekologicznej z innymi politykami sektorowymi. Nie może być tak, że za ochronę środowiska ponosi odpowiedzialność tylko i wyłącznie Minister Środowiska, wiadomo bowiem, że zagadnienia ochrony środowiska dotyczą także innych obszarów działalności państwa. Połączenie polityki ekologicznej z innymi politykami sektorowymi to jedna z podstawowych zasad obowiązujących w Unii Europejskiej. Jeśli zabraknie współpracy, chęci aktywnej zamiany ustawodawstwa, konsekwencje możemy odczuć bardzo boleśnie, np. gdy nie wywiążemy się ze wszystkich zobowiązań zapisanych w Traktacie Akcesyjnym.

5. Podsumowanie

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej stanowiło niewątpliwie największą motywację i bodziec do podejmowania przedsięwzięć proekologicznych, do aktywniejszego zaangażowania się ustawodawców w zakresie ochrony środowiska (przez wiele lat nie ukazała się żadna znacząca ustawa w dziedzinie ochrony środowiska), do zwiększenia tempa poprawy jakości środowiska w Polsce. Zgodnie z przyjętymi przez stronę polską wymogami w obszarze „Środowisko” zapisanymi w Traktacie Akcesyjnym, Polska po 2017 r. powinna spełniać wszystkie standardy w ochronie środowiska, obowiązujące w krajach członkowskich Wspólnoty.

Wysokie koszty związane z koniecznością dostosowania się Polski do wymogów środowiskowych stawianych przez unijne prawo wynika ze złego stanu środowiska, który jest konsekwencją braku praktycznego realizowania polityki ekologicznej do roku 1989.

Analizując cele przyjmowane w kolejnych Politykach Ekologicznych i działania do wykonania w konkretnych perspektywach czasowych, można odnieść wrażenie, że są one zbyt ambitne, chociażby w stosunku do nakładów, jakie są przeznaczane na ich realizację. Konsekwencje tego były najlepiej widoczne przy ocenie wywiązania się z realizacji celów i działań przyjętych w dokumencie „Polityka ekologiczna państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010”, gdzie aż 34 działania zostały niezrealizowane (tj. 20% wszystkich działań).

Konieczne jest zatem, zintensyfikowanie działań na rzecz ochrony środowiska w obowiązującej „Polityce ekologicznej państwa na lata 2007–2012 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2013–2016”, szczególnie w zakresie zwiększenia ilości środków finansowych przeznaczanych na wspieranie działań w zakresie ochrony środowiska oraz efektywności ich wydatkowania. Dzięki temu możliwa będzie m.in. realizacja inwestycji środowiskowych,

zmniejszenie ładunku zanieczyszczeń oraz wywiązanie się ze zobowiązań przyjętych przez Polskę w Traktacie Akcesyjnym i uniknięcie kar finansowych.

Dużym wyzwaniem dla Polski, ostatnio bardzo szeroko dyskutowanym, także w kontekście zmian klimatycznych, jest polityka energetyczna naszego kraju, która przyczynia się do znacznego obciążenia środowiska naturalnego. Wymaga ona gruntownych zmian w co najmniej kilku obszarach. Zmiany, jakich musimy dokonać, są bezpośrednią konsekwencją rosnących zagrożeń globalnych oraz postanowień Odnowionej Strategii Lizbońskiej i Goeteborskiej. Zagadnienia klimatyczno-energetyczne stanowią jeden z priorytetów Unii Europejskiej (co widoczne było w postulatach, z jakimi Unia wystąpiła na szczycie w Kopenhadze) i będą wyznaczały kierunki działań zarówno w bliższej, jak i w dalszej perspektywie.

Obok takich zagadnień, jak liberalizacja rynku energii oraz wyraźne rozdzielenie wytwarzania energii od jej dystrybucji, dyskutowane i uzgadniane są cele ukierunkowane na zapewnienie odpowiedniego udziału energii ze źródeł odnawialnych w ogólnym zużyciu energii w 2020 r., zwiększenie obowiązkowego poziomu wykorzystania biopaliw (Jastrzębska 2009: 73–77), wdrożenia planu działań na rzecz racjonalizacji zużycia energii, ukierunkowanego na wsparcie realizacji celu ilościowego, jakim jest uzyskanie 20% oszczędności energii do 2020 r., a także równoległej redukcji emisji CO₂ o 20% w tym samym okresie.

Polska, jako kraj członkowski Unii Europejskiej, powinna czynnie uczestniczyć w tworzeniu wspólnotowej polityki energetycznej, uwzględniającej jako priorytet zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska, i skutecznie realizować jej główne cele, uwzględniając specyficzne warunki krajowe, w tym posiadane zasoby energetyczne, uwarunkowania technologiczne produkcji i przesyłu energii oraz uwarunkowania geopolityczne.

Przed Polską stoi konieczność znacznego zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych (szczególnie CO₂) i zwiększenia efektywności wykorzystania energii. Wymaga to pozyskiwania energii z innych źródeł, np. zwiększenie wykorzystania odnawialnych zasobów energii bądź też energii jądrowej. Musimy nauczyć się tak wykorzystywać poszczególne rodzaje odnawialnych źródeł energii, aby sprzyjało to konkurencji, promowało źródła najbardziej efektywne ekonomicznie, aby nie powodowało nadmiernego wzrostu cen energii u odbiorców. Oszczędność energii będzie miała istotny wpływ na poprawę efektywności ekonomicznej gospodarki oraz jej konkurencyjność.

Jakkolwiek energia ze źródeł odnawialnych nie budzi kontrowersji, to budowa elektrowni jądrowej – tak. Przeciwnicy tej koncepcji przekonują, że „Debaty na temat budowy elektrowni atomowej są stratą czasu – elektrownia atomowa nie pomoże ochronić klimatu, za to stworzy szereg nowych zagrożeń i odbierze fundusze czystym źródłom energii” (zob. szerzej w: Matthes 2006). Prawdą jest, że wprowadzenie energetyki jądrowej w Polsce wymaga przygotowania infrastruktury organizacyjno-prawnej, wykształcenia specjalistycznych kadr, rozwoju zaplecza szkoleniowego i naukowo-badawczego

dla energetyki jądrowej, rozwoju bazy związanej ze składowaniem odpadów promieniotwórczych oraz zwiększenia liczby krajowych przedsiębiorstw gotowych realizować zamówienia o klasie jakości wymaganej. Dodatkowo energetyka jądrowa budzi niepokój u części społeczeństwa. Jednak korzystanie przez Polskę z tego źródła energii, jak wynika z analizy dokumentów rządowych, wydaje się nieuniknione.

Niewątpliwie kolejnym wyzwaniem stojącym przed wszystkimi krajami Wspólnoty Europejskiej, także w zakresie ochrony środowiska, jest przyjęcie „Strategii UE 2020”, której celem jest bardziej ekologiczny wzrost gospodarczy, aby w przyszłości móc zapobiegać kryzysowi, z jakim mamy teraz do czynienia. Ma się to odbywać głównie poprzez promowanie gospodarki opartej na wiedzy i bardziej przyjaznej dla środowiska. Jedną z podstawowych dziedzin objętych tą strategią jest tworzenie konkurencyjnej, spójnej i bardziej przyjaznej dla środowiska gospodarki. To, co postrzegane jest jako zagrożenie (wysokie ceny energii, ograniczenia emisji CO₂, intensywna konkurencja pod względem zasobów i rynków), ma stanowić szansę umożliwiającą budowę „nowej” gospodarki europejskiej, która miałaby znaczną przewagę konkurencyjną na świecie. Nowe, bardziej ekologiczne technologie mogą stymulować wzrost gospodarczy, przyczyniać się do tworzenia miejsc pracy i powstawania nowych usług oraz pomóc Unii Europejskiej osiągnąć cele z zakresu przeciwdziałania zmianom klimatycznym.

Wymagać to będzie – także od Polski – niewątpliwie kolejnych procesów dostosowawczych i to na różnych płaszczyznach, nie tylko w zakresie ochrony środowiska.

Informacje o autorce

Dr Ewa Mazur-Wierzbicka – Katedra Mikroekonomii, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Uniwersytet Szczeciński.

Przypisy

¹ Od początku wdrażania Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko do 17 czerwca 2009 r. zostały ogłoszone 32 konkursy. Złożono 611 wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym i 22 wnioski o dofinansowanie dla projektów z „Listy projektów indywidualnych”. 132 beneficjentów otrzymało potwierdzenie o dofinansowaniu/decyzję Komisji Europejskiej/zatwierdzenie projektu na liście rankingowej. Podpisano 41 umów o dofinansowanie. Wartość całkowita projektów w podpisanych umowach wynosi 1 527 455 102 PLN, w tym wartość dofinansowania ze środków Unii wynosi 902 411 427 PLN. 13 projektów dużych zostało przekazanych do Komisji Europejskiej, z tego 11 projektów oczekuje na decyzję Komisji Europejskiej. Wartość całkowita złożonych projektów wynosi między 909 432 127 PLN a 416 600 PLN (jest to wartość całkowita najmniejszego złożonego projektu) (www.mos.gov.pl).

² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska w art. 13–16 wprowadziła nowe zasady tworzenia krajowej polityki ekologicznej, w tym obowiązek jej sporządzania i aktualizowania co 4 lata. Zob. (*Prawo ochrony środowiska...* 2008: 32–33).

Bibliografia

- Chojnacki, I. 2008. Ochrona zdrowia i środowiska naturalnego narzuca przemysłowi nowe reguły gry. *Gazeta Prawna*, nr 73, s. 12.
- Dziewulski, R., Otachel, B. i K. Smyk. 2003. *Warunki członkostwa Polski w UE na tle wyników negocjacji akcesyjnych pozostałych państw kandydujących Grupy Leken*, Warszawa: Biuletyn Analiz UKIE.
- Erechemla, A. 2009. Przegląd strategii Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju. *Środowisko*, nr 15/16, s. 8.
- Górka, K. 2002. Problemy funkcjonowania funduszy ekologicznych w Polsce, w: G. Dobrzański (red.) *Aplikacyjne aspekty trwałego rozwoju*, s. 131–148. Białystok: Wydawnictwo Politechniki Białostockiej.
- GUS 2001, 2002, 2005, 2006, 2008. *Ochrona Środowiska*, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Jabłoński, W. i J. Wnuk 2009. *Zarządzanie odnawialnymi źródłami energii*, Sosnowiec: Oficyna Wydawnicza Humanitas.
- Jastrzębska, G. 2009. *Odnawialne źródła energii i pojazdy proekologiczne*, Warszawa: Wydawnictwa Naukowo-Techniczne.
- Ligus, M. 2010. *Efektywność inwestycji w odnawialne źródła energii. Analiza kosztów i korzyści*, Warszawa: CeDeWu Sp. z o.o.
- Matthes, F.Ch. (red.) 2006. *Energia jądrowa mit i rzeczywistość*, Warszawa: Fundacja im. Heinricha Bölla.
- Ministerstwo Gospodarki 2009. *Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku*, Załącznik do uchwały nr 202/2009 Rady Ministrów, Warszawa: Ministerstwo Gospodarki.
- Ministerstwo Gospodarki 2010. *Prognoza będąca realizacją zobowiązania wynikającego z art. 4 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE*, Warszawa: Ministerstwo Gospodarki.
- Ministerstwo Środowiska 2008. *Polityka Ekologiczna Państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016*, Warszawa: Ministerstwo Środowiska.
- Prawo ochrony środowiska. Stan prawny na 15 marca 2008 r.*, Oficyna Wolters Kluwer 2008.
- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*. 2006, Warszawa.
- Raport z realizacji polityki ekologicznej państwa w latach 2003–2006*. 2008. Warszawa.
- Schreyer, M. i L. Mez 2008. *ERENE – Europejska Wspólnota Energii Odnawialnej*, Warszawa: Fundacja im. Heinricha Bölla.
- Stodulski, W. (red.) 2004. *Ekologiczna reforma fiskalna – uwarunkowania i możliwości wdrożenia w Polsce*, Warszawa: Instytut na rzecz Ekorozwoju.
- Tendery-Właszczuk, H. (red.) 2005. *Wyniki negocjacji akcesyjnych nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej*, Kraków: Oficyna Ekonomiczna.
- Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38.*
- Wiśniewski, G. (red.) 2008. *Rewolucja energetyczna dla Polski*, Warszawa: Greenpeace Polska.