

II Polityka Ekologiczna Państwa

dokument przyjęty przez Radę Ministrów w czerwcu 2000 r.

i Sejm RP w sierpniu 2001 r.

ROZDZIAŁ 1. ZAŁOŻENIA WYJŚCIOWE

1.1. Tło

1. Przyjęta w 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza, że Rzeczpospolita Polska **zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju** (art. 5), ustala także, że ochrona środowiska jest obowiązkiem m. in. władz publicznych, które poprzez swą politykę powinny zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74). Nowy porządek konstytucyjny wymaga więc, aby przygotować również dostosowaną do niego **nową politykę ekologiczną państwa** oraz dostosowane do tej polityki strategie branżowe i plany działania.

2. Nadrzędną wartością w polityce Trzeciej Rzeczypospolitej jest **człowiek**, będzie więc on także nadrzędną wartością w **polityce ekologicznej państwa**. Oznacza to, że zdrowie społeczeństwa jako całości, komfort środowiska, w którym żyją i pracują społeczności lokalne oraz życie i zdrowie każdego obywatela są głównym, niepodważalnym kryterium w realizacji polityki ekologicznej na każdym szczeblu: w miejscu pracy i zamieszkania, na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym. Nowa polityka ekologiczna państwa ma służyć zaspokajaniu rosnących potrzeb człowieka, zarówno materialnych jak i odnoszących się do jakości otaczającego go środowiska.

3. Człowiek wraz ze swoją działalnością jest ściśle sprzężony z systemem przyrodniczym (powietrze, woda, gleby, ekosystemy, zasoby biologiczne, różnorodność biologiczna). Zachowanie równowagi w tym systemie wymaga spójnego i łącznego zarządzania zarówno dostępem do zasobów środowiska oraz likwidacją i zapobieganiem powstawaniu negatywnych dla środowiska skutków działalności gospodarczej (ochrona środowiska) jak i racjonalnym użytkowaniem zasobów przyrodniczych (gospodarka wodna, leśnictwo, ochrona i wykorzystanie zasobów surowcowych i glebowych, planowanie przestrzenne). Powinno to znaleźć odbicie w odpowiednich **strukturach zarządzania** na szczeblu państwowym, wojewódzkim i samorządowym oraz takim podziale kompetencji, zadań i dostępnych procedur, aby cele polityki ekologicznej na każdym szczeblu były wyznaczane w oparciu o rozpoznanie potrzeb - lokalnych, regionalnych i krajowych, zaś środki do ich osiągnięcia były dobierane przede wszystkim w oparciu o kryteria efektywności ekologicznej i ekonomicznej. Jednocześnie wśród przedsiębiorstw, bezpośrednio lub pośrednio korzystających z zasobów środowiska oraz wprowadzających w nim zmiany, konieczne jest promowanie i tworzenie warunków dla rozwoju prośrodowiskowych systemów zarządzania, ukierunkowanych na systematyczne eliminowanie, a jeżeli nie jest to możliwe, na minimalizowanie niekorzystnych oddziaływań na środowisko i jego zasoby. Tylko w takim przypadku można mówić o zapewnieniu bezpieczeństwa ekologicznego.

4. **Bezpieczeństwo ekologiczne** społeczeństwa i gospodarki wymaga nie tylko wprowadzenia zabezpieczeń przed niekorzystnym oddziaływaniem na środowisko działalności gospodarczej prowadzonej na terenie Polski i poza jej granicami, ale także zabezpieczenia odpowiednich zasobów dyspozycyjnych wody, zaspokajających potrzeby ilościowe i jakościowe, zachowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej o pożądanych parametrach (chemiczne i fizyczne własności gleb, stosunki wodne, różnorodność biologiczna), zwiększenia lesistości kraju oraz zwiększenia powierzchni obszarów chronionych. Pod pojęciem bezpieczeństwa ekologicznego człowieka należy bowiem rozumieć nie tylko czyste powietrze, zdrową wodę i bezpieczną dla zdrowia żywność, ale także możliwości rekreacji i wypoczynku oraz trwale występowanie wszystkich stwierdzanych obecnie, dziko żyjących gatunków. W tym kontekście bezpieczeństwo ekologiczne ogółu obywateli powinno być jednym z istotnych kryteriów branych pod uwagę przy ocenie ewentualnych, politycznych i prawnych działań w zakresie reprzywatyzacji lasów i wód należących obecnie do skarbu państwa.

5. Potrzeba oparcia dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego na zasadzie rozwoju zrównoważonego wynika z **niekorzystnych skutków** (dla środowiska, zdrowia ludzkiego i w coraz większym stopniu także dla działalności gospodarczej) dotychczasowego, intensywnego rozwoju gospodarki przy niekontrolowanym, często nieracjonalnym korzystaniu z zasobów naturalnych, które społeczeństwa wysoko rozwinięte boleśnie odczuły już w pierwszej, a znacznie intensywniej w drugiej

połowie XX wieku. Zjawisko to doprowadziło m. in. do wylesienia znacznych obszarów Europy Południowej i Zachodniej oraz do naruszenia na tych terenach równowagi biologicznej. Efektem tego jest zanik wielu gatunków na znacznych przestrzeniach. Podobne procesy miały miejsce i trwają nadal w wielu krajach rozwijających się, m. in. w niektórych rejonach Azji i Ameryki Południowej. W Polsce nieracjonalnemu podejściu do korzystania z zasobów naturalnych sprzyjało dodatkowo centralne sterowanie gospodarką, które ograniczało zakres stosowania rzetelnego rachunku ekonomicznego i nie wzbudzało zainteresowania zmniejszaniem kosztów, oszczędzaniem zasobów i przeciwdziałaniem marnotrawstwu. W latach 1950-1988 stan środowiska w wielu rejonach kraju systematycznie się pogarszał, przede wszystkim poprzez nadmierne zanieczyszczenie rzek, powietrza i degradację powierzchni ziemi. Polska należała w tym czasie do najbardziej zanieczyszczonych państw Europy, a przyczynami tego stanu były m.in. niskie ceny wody i surowców, forsowany rozwój przemysłu ciężkiego oraz narastające opóźnienie technologiczne i cywilizacyjne.

6. Jednocześnie, pomimo tych niekorzystnych tendencji, obok regionów o znacznym stopniu degradacji środowiska Polska zachowała jednak i nadal posiada znaczne **obszary o bogatej różnorodności biologicznej**, co pozytywnie wyróżnia ją wśród państw Unii Europejskiej i państw aspirujących do członkostwa w tej organizacji. Mamy w Polsce obiekty przyrodnicze unikalne w skali europejskiej, takie jak Puszcza Białowieska, Bagna Biebrzańskie, Bieszczady, Zachodnie Polesie, środowisko przyrodnicze obszaru Zielonych Płuc Polski. Mamy 22 parki narodowe uznawane przez Światową Unię Ochrony Przyrody (IUCN), mamy też ponad 28% kraju pokryte lasami, w których występują gatunki roślin i zwierząt, które zginęły już z mapy ekologicznej rozwiniętej Europy. Nieczęsto spotykana w krajach europejskich różnorodność gatunków i stosunkowo korzystny stan ich populacji występują także w Polsce w siedliskach otwartych - na obszarach użytkowanych rolniczo i na nieużytkach, często pozostających w stanie pół-naturalnym.

7. Na przesłankach, o których mowa wyżej w p. 2 - 6 została oparta "Polityka ekologiczna państwa" przygotowana przez polski rząd w 1990 r., u progu okresu transformacji, zaakceptowana następnie w 1991 r. przez Sejm i Senat. Dokument ten, choć lakoniczny i w wielu miejscach deklaracyjny, odegrał jednak ogromną rolę stymulującą wobec wszystkich struktur państwowych w ich działaniach na rzecz środowiska. W istotny sposób przyczynił się także do podniesienia świadomości ekologicznej społeczeństwa.

8. Od 1991 r. systematycznie rosną nakłady na inwestycje ochrony środowiska w Polsce. Podczas gdy w 1991 r. wyniosły one 0,8 mld USD (w 1988 r., ostatnim przed rozpoczęciem procesu transformacji ustrojowej - ok. 0,5 mld USD), to w 1998 r. - już 2,8 mld USD (1,6% PKB). Czynniki ten, a także konsekwencja we wdrażaniu mechanizmów prawnych i ekonomicznych polityki ekologicznej oraz znaczący wzrost świadomości ekologicznej społeczeństwa spowodowały, że nastąpiło **istotne zmniejszenie presji na środowisko i poprawa stanu środowiska**. Między innymi w latach 1988-1997 emisja pyłów do powietrza zmniejszyła się o 57%, emisja związków siarki o 48% i emisja związków azotu o 28%. W rezultacie zmniejszyło się zanieczyszczenie powietrza, szczególnie w regionach uprzemysłowionych. Ilość nieoczyszczonych ścieków odprowadzanych od rzek spadła w latach 1988-1998 o ponad 70%, co poprawiło jakość wód w rzekach, szczególnie z punktu widzenia wskaźników fizykochemicznych. Coraz bardziej racjonalne staje się także gospodarowanie odpadami, zwłaszcza odpadami przemysłowymi. Chociaż w pierwszym okresie transformacji do poprawy stanu środowiska przyczyniła się zauważalna recesja gospodarcza, to jednak już od 1993 roku poprawa ta ma miejsce przy utrzymującej się wysokiej stopie wzrostu gospodarczego, co oznacza zmniejszające się ilości zanieczyszczeń w przeliczeniu na jednostkę PKB. W omawianym okresie, tj. w dziesięcioleciu 1988-1998, ponad 2-krotnie wzrosła też powierzchnia obszarów chronionych, w tym ponad 2-krotnie powierzchnia parków krajobrazowych, a ponad 1,8-krotnie powierzchnia parków narodowych i rezerwatów przyrody. Poprawa stanu środowiska w Polsce jest faktem, który ma wpływ zarówno na poprawę samopoczucia społecznego, jak i na poprawę wizerunku Polski na forum międzynarodowym.

9. Po prawie 10 latach realizacji dotychczasowej polityki ekologicznej państwa ukształtowanej w latach 1990-1991 można z pełnym przekonaniem stwierdzić, że była ona skuteczna, zaś przyjęte przez rząd i parlament dokumenty z nią związane **spełniły już swoje zadanie**. U progu XXI wieku mamy jednak w Polsce do czynienia z nową, inną niż na początku lat 90., sytuacją społeczno-ekonomiczną i polityczną. Z okresu recesji gospodarczej przeszliśmy do okresu stabilnego i intensywnego wzrostu. Został znacznie zaawansowany proces prywatyzacji gospodarki. Została przeprowadzona głęboka reforma państwa w kierunku rozbudowy samorządności. Staliśmy się członkiem Rady Europy, gwarantem spełniania wysokich wymogów w zakresie praw człowieka oraz członkiem NATO - gwarantem naszej niepodległości. Staliśmy się członkiem elitarnego organizacji gospodarczej - OECD, co potwierdziło zasadność naszych aspiracji do przynależności do grupy państw wysoko rozwiniętych. W 1991 r. został podpisany Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a

Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskim, obecnie znacznie zaawansowane są negocjacje o członkostwo Polski w Unii Europejskiej, a proces dochodzenia do członkostwa został ukierunkowany rządowym programem pn. "Narodowy program przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej" (NPPC). Polska przystąpiła do szeregu międzynarodowych konwencji i porozumień w dziedzinie ochrony środowiska, zarówno globalnych jak i regionalnych, rozwija współpracę w tym zakresie z wieloma organizacjami międzynarodowymi o charakterze rządowym i pozarządowym, zawarła też liczne dwustronne umowy dotyczące tych zagadnień ze swoimi sąsiadami i z innymi krajami. Te fakty o charakterze społeczno-ekonomicznym i politycznym skłaniają ku temu, by nieco inaczej spojrzeć na politykę ekologiczną państwa, by dostosować ją do nowych wymagań wynikających z innych uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych, niż miało to miejsce w latach 1990-1991.

10. Pomimo pozytywnych efektów uzyskanych w wyniku realizacji dotychczasowej polityki ekologicznej państwa wskaźniki zużycia zasobów naturalnych i stanu środowiska w Polsce, szczególnie odniesione do liczby ludności, dochodu narodowego i powierzchni obszarów zagrożonych, nadal są zauważalnie gorsze niż w wysoko rozwiniętych państwach Europy Zachodniej oraz Ameryki Północnej. Z drugiej strony Polska charakteryzuje się znaczną powierzchnią lasów, nie nadmiernie intensywną gospodarką rolną i leśną, posiada wciąż jeszcze bogate zasoby surowcowe oraz bogatą różnorodność biologiczną. W tej sytuacji sformułowanie **nowej polityki ekologicznej**, uwzględniającej te różnicowania oraz aktualną sytuację społeczno-gospodarczą, stwarza określone szanse w dwóch płaszczyznach:

- szansę na uzyskanie **dalszej poprawy stanu środowiska** i dobrych wskaźników w zakresie racjonalnego gospodarowania zasobami naturalnymi (niskich wskaźników energochłonności, materiałochłonności i wodochłonności dochodu narodowego), m.in. poprzez przyjęcie i wdrożenie standardów Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska,
- szansę na uzyskanie **większych korzyści gospodarczych i społecznych** niż ma to miejsce w licznych innych państwach rozwiniętych, z tytułu racjonalnego wykorzystania znacznych zasobów różnorodności biologicznej (m.in. przez rozwój turystyki przyjaznej środowisku oraz wzrost dochodów rolnictwa przy lepszym wykorzystaniu posiadanego potencjału biologicznego gleb).

11. Głównym celem nowej polityki ekologicznej państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego społeczeństwa polskiego w XXI wieku oraz stworzenie podstaw dla opracowania i realizacji strategii zrównoważonego rozwoju kraju. Proces integracji z Unią Europejską stanowi ważne wsparcie działań służących osiągnięciu głównego celu nowej polityki państwa. Polityka ta zakłada **3 etapy** osiągania swoich celów: etap realizacji celów krótkookresowych w trakcie ubiegania się o członkostwo w Unii Europejskiej (2000-2002, zgodnie z przyjętym przez rząd założeniem uzyskania w 2002 r. gotowości do członkostwa w Unii), etap realizacji celów średniookresowych w pierwszym okresie członkostwa w Unii, zakładającym okresy przejściowe i realizację programów dostosowawczych (2003-2010) oraz etap realizacji celów długookresowych w ramach "Strategii zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 r.", przygotowywanej przez Radę Ministrów w oparciu o rezolucję Sejmu RP z dnia 2 marca 1999 r. Terminy zakończenia pierwszego i rozpoczęcia drugiego etapu wdrażania polityki mogą w przyszłości wymagać aktualizacji, w zależności od rzeczywistych postępów w procesie integracji związanych nie tylko z działaniami Polski, ale także Unii Europejskiej.

1.2. Zasady polityki ekologicznej

12. Wiodącą zasadą polityki ekologicznej naszego państwa u schyłku mijającego i na początku przyszłego stulecia jest wspomniana już, przyjęta w Konstytucji RP, **zasada zrównoważonego rozwoju**, która uzyskała prawo obywatelstwa wśród społeczeństw świata w wyniku Konferencji Narodów Zjednoczonych w Rio de Janeiro w 1992 r. Podstawowym założeniem zrównoważonego rozwoju jest takie prowadzenie polityki i działań w poszczególnych sektorach gospodarki i życia społecznego, aby zachować zasoby i walory środowiska w stanie zapewniającym trwałe, nie doznające uszczerbku, możliwości korzystania z nich zarówno przez obecne jak i przyszłe pokolenia, przy jednoczesnym zachowaniu trwałości funkcjonowania procesów przyrodniczych oraz naturalnej różnorodności biologicznej na poziomie krajobrazowym, ekosystemowym, gatunkowym i genowym. Istotą zrównoważonego rozwoju jest równorzędne traktowanie racji społecznych, ekonomicznych i ekologicznych, co oznacza konieczność integrowania zagadnień ochrony środowiska z polityką w poszczególnych dziedzinach gospodarki. Zasada zrównoważonego rozwoju powinna być przy realizacji polityki ekologicznej państwa uzupełniona szeregiem zasad pomocniczych i konkretyzujących, które znalazły zastosowanie w rozwiniętych demokracjach.

13. Zasada przezorności, stosowana powszechnie w polityce ekologicznej krajów rozwiniętych, przewiduje, że rozwiązywanie pojawiających się problemów powinno następować po "bezpiecznej stronie", tj. że odpowiednie działania powinny być podejmowane już wtedy, gdy pojawia się uzasadnione prawdopodobieństwo, że problem wymaga rozwiązania, a nie dopiero wtedy, gdy istnieje pełne tego naukowe potwierdzenie. Pozwala to unikać zaniechań wynikających z czasochłonnych badań, braku środków lub zachowawczego działania odpowiedzialnych osób bądź instytucji. Związana z nią **zasada wysokiego poziomu ochrony środowiska** zakłada, że stosowanie zasad prewencji i przezorności powinno być ukierunkowane na wysoki i bezpieczny dla zdrowia ludzkiego poziom ochrony środowiska.

14. Zasada integracji polityki ekologicznej z politykami sektorowymi wynika z konstytucyjnej zasady zintegrowanego rozwoju i skutkuje niżej wymienionymi zasadami prewencji (w tym idea likwidacji zanieczyszczeń u źródła), przezorności i wysokiego poziomu ochrony środowiska. W praktyce oznacza ona uwzględnienie w politykach sektorowych celów ekologicznych na równi z celami gospodarczymi i społecznymi.

15. Ważnym warunkiem skuteczności działań na rzecz zrównoważonego rozwoju jest przyjęcie **zasady równego dostępu do środowiska przyrodniczego**, traktowanej w następujących kategoriach:

- *sprawiedliwości międzypokoleniowej* - zaspokajania potrzeb materialnych i cywilizacyjnych obecnego pokolenia z równoczesnym tworzeniem i utrzymywaniem warunków do zaspokajania potrzeb przyszłych pokoleń;
- *sprawiedliwości międzyregionalnej i międzygrupowej* - zaspokajania potrzeb materialnych i cywilizacyjnych społeczeństw, grup społecznych i jednostek ludzkich w ramach sprawiedliwego dostępu do ograniczonych zasobów i walorów środowiska, wraz z równoprawnym traktowaniem potrzeb ogólnospołecznych z potrzebami społeczności lokalnych i jednostek;
- *równoważenia szans pomiędzy człowiekiem a przyrodą*, poprzez zapewnienie zdrowego i bezpiecznego funkcjonowania (w sensie fizycznym, psychicznym, społecznym i ekonomicznym) jednostek ludzkich przy zachowaniu trwałości podstawowych procesów przyrodniczych wraz ze stałą ochroną różnorodności biologicznej.

Powyższe zasady skutkować powinny stymulowaniem w ramach nowej polityki ekologicznej państwa następujących procesów:

- rozszerzania i umacniania możliwości odtwarzania się zasobów odnawialnych oraz rewitalizacji i renaturalizacji zdegradowanych ekosystemów,
- racjonalnego korzystania z zasobów nieodnawialnych i dążenia do ich zastępowania dostępnymi substytutami,
- stopniowego eliminowania z użytkowania substancji niebezpiecznych i toksycznych (oraz również w tym przypadku - zastępowania ich mniej uciążliwymi dla środowiska substytutami),
- ograniczania skali uciążliwości działalności gospodarczej dla środowiska i nie przekraczania granic jego odporności,
- zwiększenia bezpieczeństwa prowadzenia procesów z udziałem materiałów niebezpiecznych i ograniczenia występowania oraz skutków zagrożeń środowiska o charakterze nadzwyczajnym,
- stałej ochrony i odtwarzania, w możliwym zakresie, różnorodności biologicznej na poziomie krajobrazowym, ekosystemowym, gatunkowym i genowym,
- tworzenia podmiotom gospodarczym warunków do uczciwej konkurencji w sferze dostępu do ograniczonych zasobów środowiska i możliwości odprowadzania zanieczyszczeń,
- usprawniania procesów podejmowania decyzji dotyczących środowiska, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, w tym stymulowania udziału społecznego w tych procesach,
- dążenia do zapewnienia poczucia bezpieczeństwa ekologicznego poszczególnym jednostkom i grupom społecznym (tworzenia warunków sprzyjających zdrowiu fizycznemu, psychicznemu i społecznemu, w tym poprzez kultywowanie więzi lokalnych).

16. Przy konstruowaniu i stosowaniu narzędzi polityki ekologicznej będzie stosowana **zasada regionalizacji**, oznaczająca m. in.:

- rozszerzenie uprawnień dla samorządu terytorialnego i wojewodów do ustalania regionalnych opłat, normatywów, ulg i wymogów ekologicznych wobec jednostek gospodarczych;
- regionalizowanie ogólnokrajowych narzędzi polityki ekologicznej w odniesieniu do trzech rodzajów obszarów:
 - (-) obszarów silnie przekształconych i zdegradowanych lub zagrożonych degradacją,
 - (-) obszarów o wysokich walorach przyrodniczych (z przewagą funkcji ochronnych, naukowych i rekreacyjnych oraz znaczącą rolą leśnictwa i ekologicznego rolnictwa),
 - (-) obszarów pośrednich (z przewagą intensywnego rolnictwa i umiarkowanie rozwijanego przemysłu, przede wszystkim przetwórczego);
- skoordynowanie polityki regionalnej z regionalnymi ekosystemami w Europie (Morze Bałtyckie i strefy przybrzeżne, tereny górskie i podgórskie, doliny rzeczne i obszary wodno-błotne, szczególnie w strefach przygranicznych).

17. Zasada uspołecznienia polityki ekologicznej będzie realizowana poprzez stworzenie instytucjonalnych, prawnych i materialnych warunków do udziału obywateli, grup społecznych i organizacji pozarządowych w procesie kształtowania modelu zrównoważonego rozwoju, przy jednoczesnym rozwoju edukacji ekologicznej, rozbudzaniu świadomości i wrażliwości ekologicznej oraz kształtowaniu nowej etyki zachowań wobec środowiska. Proces ten będzie przebiegał z wykorzystaniem mechanizmów i zaleceń wynikających z "Konwencji w sprawie dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji i dostępu do procedur sądowych w sprawach dotyczących środowiska".

18. W związku z przekształceniem polskiej gospodarki w gospodarke rynkową, w polityce gospodarczej i polityce ochrony środowiska będzie umacniana **zasada "zanieczyszczający płaci"**. Oznaczać to będzie złożenie pełnej odpowiedzialności, w tym materialnej, za skutki zanieczyszczania i stwarzania innych zagrożeń dla środowiska na sprawcę, tj. na jednostki użytkujące zasoby środowiska. Zasada ta będzie się także odnosić do uciążliwości powodowanych procesami konsumpcji, szczególnie w sytuacji, gdy konsument ma możliwość wyboru mniej zagrażających środowisku dóbr konsumpcyjnych. Instrumenty wymuszające realizację tej zasady będą modyfikowane tak, by w perspektywie osiągnąć stan w którym:

- realizacja przedsięwzięć ochronnych (zmiany technologii, wykorzystywanych nośników energii i surowców oraz budowa urządzeń oczyszczających) będzie na przedsiębiorstwach wymuszana środkami prawnymi w postaci zakazów, prawnie obowiązujących norm emisyjnych, wymogów licencyjnych itp., w takim zakresie, by uzyskać bezpieczny stan środowiska wynikający z prawa międzynarodowego bądź wewnętrznego;
- zagrożenia dla środowiska z tytułu wprowadzania do obrotu i użytkowania substancji i wyrobów niebezpiecznych dla środowiska (zagrożających zdrowiu i przyrodzie na poziomie ekosystemowym, gatunkowym i genetycznym) będą minimalizowane narzędziami prawnymi (zakazy produkcji i użytkowania bądź ograniczenia w użytkowaniu) oraz mechanizmami ekonomicznymi (opłaty produktowe, depozyty ekologiczne, ubezpieczenia ekologiczne);
- nadal będą stosowane opłaty za korzystanie ze środowiska, w takim stopniu, w jakim będzie to konieczne dla uzyskania założonych przyrodniczych i ekonomicznych efektów.

19. Głównym zagrożeniem dla środowiska Polski nadal pozostaje zbyt duża emisja, a także nadmierna koncentracja lub natężenie, zanieczyszczeń i innych uciążliwości (hałas, promieniowanie). Strategia przeciwdziałania tej sytuacji będzie oparta o **zasadę prewencji**, która zakłada, że przeciwdziałanie negatywnym skutkom dla środowiska powinno być podejmowane na etapie planowania i realizacji przedsięwzięć w oparciu o posiadaną wiedzę, wdrożone procedury ocen oddziaływania na środowisko oraz monitorowanie prowadzonych przedsięwzięć. Oznacza to, także że przy wyborze środków zapobiegawczych oraz sposobów likwidacji skutków określonych procesów lub zdarzeń, a także przy podziale dostępnych środków na ochronę środowiska, preferencje będą uzyskiwały działania usytuowane wyżej w następującym porządku hierarchicznym:

- *zapobieganie powstawaniu* zanieczyszczeń i innych uciążliwości, tj. działanie na rzecz przebudowy modelu produkcji i konsumpcji w kierunku zmniejszania presji na środowisko - w szczególności poprzez stosowanie tzw. najlepszych dostępnych technik (BAT);

- *recykling*, tj. zamykanie obiegu materiałów i surowców, odzysk energii, wody i surowców ze ścieków i odpadów oraz gospodarcze wykorzystanie odpadów zamiast ich składowania;
- *zintegrowane podejście do* ograniczania i likwidacji zanieczyszczeń i zagrożeń, zgodne z zaleceniami Dyrektywy Rady 96/61/WE w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i kontroli (tzw. dyrektywa IPPC).
- wprowadzanie środowiskowych systemów zarządzania procesami produkcji i usługami, polegające na systematycznej identyfikacji, a następnie konsekwentnej realizacji celów środowiskowych prowadzących do ograniczania oddziaływań na środowisko i zużycia jego zasobów proporcjonalnie do wielkości produkcji, zgodnie z ogólnosięciowymi i europejskimi wymaganiami w tym zakresie, wyrażonymi m.in. w standardach ISO 14000 i EMAS, programach czystszej produkcji i Responsible Care, itp.

20. Coraz większe znaczenie w polityce ekologicznej państw wysoko rozwiniętych uzyskuje **zasada stosowania najlepszych dostępnych technik (BAT)**, w tym najlepszych, uzasadnionych ekonomicznie, dostępnych technologii. Wdrażanie tej zasady powinno następować zarówno poprzez instrumenty prawne, jak i poprzez inne mechanizmy działania (np. dobrowolne porozumienia, zalecenia, rozwój systemów zarządzania środowiskowego).

21. Stosowana w państwach wysoko rozwiniętych **zasada subsydiarności** wynika m. in. z Traktatu o Unii Europejskiej i oznacza, iż Unia Europejska podejmuje działania nie należące do jej kompetencji wówczas, gdy cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte przez państwo członkowskie. W polskiej polityce ekologicznej będzie ona oznaczała stopniowe przekazywanie części kompetencji i uprawnień decyzyjnych dotyczących ochrony środowiska na właściwy szczebel regionalny lub lokalny (wojewódzki, powiatowy, gminny), tak, aby był on rozwiązywany na najniższym szczeblu, na którym może zostać skutecznie i efektywnie rozwiązany.

22. Ważną dla realizacji celów polskiej polityki ekologicznej jest stosowana szeroko w Unii Europejskiej **zasada klauzul zabezpieczających**, która umożliwia państwom członkowskim stosowanie w uzasadnionych przypadkach ostrzejszych środków w porównaniu z wymaganiami wspólnotowego prawa ekologicznego. Stosowanie tej zasady umożliwi realizację wymienionej wyżej zasady regionalizacji oraz stosowanie adekwatnych instrumentów prawnych i ekonomicznych na obszarach silnie przekształconych i zdegradowanych. Zasada ta jest już w pewnym zakresie stosowana w polskiej praktyce zarządzania środowiskiem (np. w formie przyjęcia wzorem Austrii czy Niemiec norm emisji dla niektórych substancji niebezpiecznych, emisja których nie jest dotychczas normowana przez przepisy unijne).

23. Zasada skuteczności ekologicznej i efektywności ekonomicznej ma zastosowanie do wyboru planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych ochrony środowiska (lub szerzej: przedsięwzięć wymagających nakładów finansowych), a następnie, w trakcie i po zakończeniu ich realizacji - do oceny osiągniętych wyników. W praktyce oznacza ona potrzebę minimalizacji nakładów na jednostkę uzyskanego efektu.

1.3. Cele ogólne polityki ekologicznej

24. Podstawowym celem nowej polityki ekologicznej państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego kraju (mieszkańców, infrastruktury społecznej i zasobów przyrodniczych), przy założeniu, że strategia zrównoważonego rozwoju Polski pozwoli na wdrażanie takiego modelu tego rozwoju, który zapewni na tyle skuteczną regulację i reglamentację korzystania ze środowiska, aby rodzaj i skala tego korzystania realizowane przez wszystkich użytkowników nie stwarzały zagrożenia dla jakości i trwałości przyrodniczych zasobów. Postęp w osiąganiu celów polityki ekologicznej można będzie mierzyć wybranymi wskaźnikami; najważniejsze z nich zostały zaprezentowane w rozdziale 6.4.

25. Obszarami zainteresowania nowej polityki ekologicznej będą:

A. *Problemy o charakterze strategicznym:*

- oddziaływanie na takie kształtowanie polityk makroekonomicznych (fiskalnej, handlowej, monetarnej i kredytowej) oraz makroekonomicznych wskaźników w gospodarce, aby sprzyjały one przybliżaniu się rozwoju kraju do modelu rozwoju zrównoważonego;
- dostosowanie polityk sektorowych do zadania zrównoważonego gospodarowania i ochrony zasobów naturalnych (w szczególności zasobów wodnych, wydobywanych surowców mineralnych, powierzchni ziemi i zasobów gleb, powietrza, przestrzeni, produktów rolniczych i leśnych) oraz wdrażanie we wszystkich sektorach gospodarki proekologicznych wzorców

produkcji (nowoczesne, zasobooszczędne i małoodpadowe technologie oraz proekologiczne systemy organizacji i zarządzania);

- poprawa jakości środowiska we wszystkich elementach (powietrze, wody, gleby, ekosystemy, gatunki i ich naturalne siedliska, klimat, krajobraz) i na wszystkich specyficznych obszarach terytorium kraju (miasta i osiedla ludzkie, w tym szczególnie obszary zdegradowane, tereny rolnicze, obszary o dużej różnorodności biologicznej, obszary leśne i bagienne, doliny rzeczne, obszary górskie i podgórskie, strefa przymorska, morze terytorialne, strefy przygraniczne); obok dalszego zmniejszenia emisji zanieczyszczeń i uciążliwości oraz zmniejszenia zużycia przyrodniczych zasobów istotnym elementem i wyznacznikiem tej poprawy będzie wzrost różnorodności biologicznej, polepszenie warunków funkcjonowania ekosystemów, renaturalizacja, w możliwym i uzasadnionym zakresie, lasów, cieków wodnych i obszarów wodno-błotnych, a także poprawa estetyki krajobrazu i estetyki najbliższego otoczenia człowieka w miejscu zamieszkania;
- ograniczenie presji konsumpcji na środowisko, poprzez kształtowanie proekologicznych wzorców konsumpcji (racjonalizacja skali konsumpcji oraz preferowanie produktów, wyrobów i usług przyjaznych dla środowiska), a także kształtowanie proekologicznego systemu wartości w duchu zasady zrównoważonego rozwoju;
- zapewnienie dostępu społeczeństwa do informacji o środowisku, do udziału w podejmowaniu decyzji oraz do procedur sądowych w sprawach dotyczących środowiska;
- zapewnienie zgodności polskiej polityki ekologicznej z kierunkami i zakresem działań przyjętych w polityce ekologicznej Unii Europejskiej oraz wskazanie sposobów i środków niezbędnych dla osiągnięcia warunków członkostwa.
- promowanie zrównoważonego rozwoju w kontaktach międzynarodowych, poprzez wypełnianie zobowiązań Polski przyjętych w ramach konwencji ekologicznych oraz wielostronnych i dwustronnych umów i porozumień w tej dziedzinie, przystępowanie do nowych konwencji mających znaczenie dla ochrony polskiego środowiska i polskiej przyrody, współpracę z sąsiadami i innymi krajami w rozwiązywaniu problemów transgranicznych, zwłaszcza w zmniejszaniu wzajemnych przepływów zanieczyszczeń oraz budowie systemów zapobiegania i ostrzegania, a także pomoc krajom sąsiednim i innym państwom Europy Wschodniej i Środkowej w rozwiązywaniu problemów z zakresu ochrony środowiska w formie eksportu myśli technicznej i naukowej;

B. *Problemy o charakterze taktycznym (realizacyjnym):*

- doskonalenie prawnych, administracyjnych i ekonomicznych mechanizmów regulacji korzystania ze środowiska;
- doskonalenie struktur zarządzania środowiskiem na wszystkich szczeblach, ze szczególnym uwzględnieniem podziału kompetencji w nowej strukturze administracji państwowej i samorządowej;
- promowanie zasad i systemów zarządzania środowiskowego;
- negocjacje z Unią Europejską na temat koniecznych okresów przejściowych (dostosowawczych) dotyczących spełnienia przez Polskę niektórych unijnych wymagań w dziedzinie środowiska, a także na temat rodzaju i skali pomocy, której Unia mogłaby nam udzielić w tym zakresie, zwłaszcza pomocy finansowej.

26. Do celów **krótkookresowych** o charakterze ogólnym należy m.in. zaliczyć:

- zmniejszenie negatywnego oddziaływania na zdrowie i środowisko tzw. "gorących punktów" ("hot spots"), do których należy zaliczyć m.in. część obszarów najsilniej uprzemysłowionych i zurbanizowanych, w tym duże źródła punktowego zanieczyszczenia wód powierzchniowych objęte Programem Bałtyckim, zakłady przemysłowe znajdujące się na "Liście 80", tereny po byłych bazach wojsk radzieckich oraz stare, w części jeszcze niedostatecznie rozpoznane, składowiska pestycydów i innych substancji i odpadów niebezpiecznych; zmniejszenie liczby "gorących punktów";

- pełną realizację Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi oraz "Narodowego programu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej", niezbędną w ramach procesu akcesyjnego harmonizację przepisów prawnych z regulacjami obowiązującymi w Unii oraz reformę mechanizmów zarządzania ochroną środowiska, dostosowującą je do wymogów związanych ze wstąpieniem od Unii - wszystkie te działania traktowane jako główne "koło napędowe" zwiększające skuteczność realizacji polityki ekologicznej państwa z jednej strony oraz jako niezbędny czynnik, warunkujący zakładane uzyskanie gotowości wstąpienia przez Polskę do Unii z końcem 2002 r.;
- sukcesywna implementacja rozwiązań prawnych przyjmowanych w latach 2000-2002 transponujących wymagania prawa ekologicznego Unii Europejskiej;
- podjęcie działań na rzecz pełnego zintegrowania celów polityki ekologicznej z celami polityk sektorowych i programami rozwoju poszczególnych sektorów;
- stworzenie warunków prawnych i organizacyjnych do realizacji przez Polskę międzynarodowych konwencji ekologicznych,
- pełne wdrożenie reformy zarządzania państwem we wszystkich ogniwach związanych z ochroną środowiska, szczególnie na szczeblu powiatowym i wojewódzkim oraz w odpowiednich ogniwach administracji niezespolonej;
- usprawnienie systemu przeciwdziałania powstawaniu nadzwyczajnych zagrożeń środowiska oraz rozbudowę systemu ratownictwa ekologicznego i likwidacji skutków takich zagrożeń;
- zapoczątkowanie szerokiego wprowadzania do realizacji polityki ekologicznej państwa nowoczesnych, skutecznych mechanizmów, metod i procedur prawnych, ekonomicznych, finansowych, planistycznych i w sferze zarządzania, których pełne wdrożenie powinno nastąpić w perspektywie średniookresowej (zostały one nieco bliżej opisane w rozdziale 5, poświęconym narzędziom i instrumentom polityki ekologicznej);

27. Cele średniookresowe o charakterze ogólnym to istotna poprawa stanu środowiska oraz praktyczne wdrożenie przepisów i standardów ekologicznych funkcjonujących w Unii Europejskiej, przepisów konwencji międzynarodowych, regionalnych i globalnych, ustaleń umów dwustronnych z państwami sąsiadującymi, a także dalsze wzmocnienie instytucjonalne umożliwiające skuteczną realizację perspektywicznej strategii zrównoważonego rozwoju kraju. W tym czasie będzie kontynuowane wdrażanie nowoczesnych mechanizmów, metod i procedur realizacji polityki ekologicznej, rozpoczęte w ramach celów krótkookresowych, w tym także realizacja celów ekologicznych inkorporowanych do polityki i programów sektorowych. Cele średniookresowe zostały szczegółowiej zaprezentowane w rozdziałach 3 i 4.

28. Cele długookresowe wiążą się z perspektywiczną wizją zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, której podstawowe elementy to:

- doprowadzenie do ugruntowania konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju jako trwałej podstawy dla polityki gospodarczej i społecznej państwa, organów samorządowych oraz instytucji społecznych i obywateli, zarówno poprzez odpowiednie działania polityczne, prawno-administracyjne i organizacyjne jak i poprzez szeroką i aktywną edukację ekologiczną, sprzyjającą kształtowaniu proekologicznych postaw i zachowań;
- utrwalenie zasady skutecznej kontroli państwa nad strategicznymi zasobami przyrodniczymi (wody, lasy, surowce mineralne);
- pełna integracja polityki ekologicznej z polityką w poszczególnych sektorach gospodarczych, polityką przestrzenną i regionalną oraz polityką konsumencką, poprzez odpowiednią modyfikację istniejących programów sektorowych lub też opracowanie nowych, w pełni dostosowanych do przygotowywanej strategii zrównoważonego rozwoju kraju;
- dokonanie gruntownej przebudowy modelu produkcji i konsumpcji w kierunku poprawy efektywności energetycznej i surowcowej oraz minimalizacji negatywnego oddziaływania na zdrowie i środowisko wszelkich form działalności gospodarczej i rozwoju cywilizacyjnego;

- wypracowanie mechanizmów reagowania na nowe wyzwania w dziedzinie ochrony środowiska, pojawiające się w wyniku stosowania nowych technik i technologii;
- rezygnacja, w oparciu o zasadę przezorności, z niektórych osiągnięć nauki i techniki, które mogłyby wywołać negatywne oddziaływania na środowisko (np. z niektórych biotechnologii);
- maksymalnie możliwa odbudowa zniszczeń zaistniałych w środowisku przyrodniczym i stworzenie systemu zabezpieczającego przed ich ponownym powstawaniem (np. na skutek niedomagań mechanizmów rynkowych);
- utrzymanie i ochrona istniejących ekosystemów (w tym naturalnych siedlisk zwierząt i roślin) o cennych wartościach przyrodniczych i kulturowych, a także innych obszarów o dużym znaczeniu ekologicznym;
- zachowanie odpowiednich obszarów, zwłaszcza obszarów o wysokich walorach turystyczno-rekreacyjnych, jako bazy dla efektywnego wypoczynku ludności;
- renaturalizacja obszarów cennych przyrodniczo,
- efektywny wzrost wartości produkcji w rolnictwie i leśnictwie poprzez lepsze wykorzystanie biologicznego potencjału rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej oraz poprzez podnoszenie technologicznej i ekologiczno-zdrowotnej jakości produktów, przy jednoczesnym przeciwdziałaniu nadmiernej intensywności procesów produkcyjnych oraz intensywności stosowanych metod uprawy i hodowli, która mogłaby zagrażać zachowaniu różnorodności biologicznej.

29. Skonkretyzowane cele krótkookresowe, średniookresowe i długookresowe, omówione szerzej w rozdziałach 2 - 5, a także programy realizacyjne, omówione w rozdziale 6, będą także ukierunkowane na rozwiązanie niektórych dylematów polityki ekologicznej, takich jak na przykład:

- jak kształtować zrównoważony model konsumpcji w warunkach gry rynkowej i społecznie akceptowanego dążenia do gromadzenia dóbr materialnych i konsumpcyjnego stylu życia;
- jak kształtować zrównoważony model transportu w sytuacji gwałtownego rozwoju masowej motoryzacji w Polsce przy gwałtownym spadku udziału kolei i transportu publicznego w przewozach towarów i pasażerów;
- co zrobić z zalewem jednorazowych produktów i opakowań, gdy opakowania wielokrotnego użytku i surowce wtórne powoli są wypierane z użytkowania;
- jak kształtować zrównoważony model rolnictwa i rozwoju terenów wiejskich przy wysokiej presji na intensyfikację produkcji rolnej i potrzebie awansu cywilizacyjnego wsi;
- jak zahamować gwałtowną urbanizację i uprzemysłowienie terenów podmiejskich ("rozlewanie" się miast) w warunkach gry wolnorynkowej, co przyczynia się do degradacji przestrzeni przyrodniczej i kulturowej;
- jak wkomponować w model zrównoważonego rozwoju wielkie państwowe zakłady przemysłowe (kopalnie, huty, elektrownie, zakłady petrochemiczne, itp.), które nadal stanowią poważne zagrożenie dla środowiska i często ze względów politycznych nie jest do nich w pełni stosowana zasada "zanieczyszczający płaci";
- jak promować, szczególnie wśród małych i średnich przedsiębiorstw idee prośrodowiskowych metod zarządzania usługami i produkcją, jako racjonalną, komplementarną i ekonomicznie uzasadnioną alternatywę dla administracyjnego egzekwowania przestrzegania wymogów formalno-prawnych ochrony środowiska.

1.4. Ekologizacja polityk sektorowych

30. Realizacja głównego celu nowej polityki ekologicznej państwa jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego mieszkańców, infrastruktury społecznej i zasobów przyrodniczych wymaga, by strategię i politykę w poszczególnych sektorach i zarządzania infrastrukturą społeczną uwzględniały zasadę zrównoważonego rozwoju kraju. Oznacza to, że powinna nastąpić ekologizacja polityk sektorowych w postaci zintegrowanego z celami polityki ekologicznej podejścia do formułowania celów tych strategii i polityk, a także programów wykonawczych. Dotyczy to energetyki, przemysłu,

transportu, gospodarki komunalnej i budownictwa, rolnictwa, leśnictwa, turystyki i innych dziedzin działalności, które okazują presję na środowisko w formie bezpośredniego lub pośredniego korzystania z jego zasobów, względnie są źródłem zanieczyszczenia środowiska i/lub niekorzystnych oddziaływań fizycznych. Instrumentem wspierającym ekologizację polityk sektorowych będą strategiczne oceny oddziaływania na środowisko planów i programów.

31. Szczegółowe cele i kierunki działania na rzecz ekologizacji polityk sektorowych będą ujęte w "Strategii zrównoważonego rozwoju kraju do 2025 r.", która zostanie sporządzona w 2000 r. zgodnie z rezolucją Sejmu z 1999 r. Powinny one mieścić się w ramowych założeniach wyjściowych, zaprezentowanych niżej w p. 32.

32. Wśród metod realizacji polityki ekologicznej państwa priorytet będzie miało stosowanie tzw. **dobrych praktyk gospodarowania i systemów zarządzania środowiskowego**, które pozwalają kojarzyć efekty gospodarcze z efektami ekologicznymi, a w szczególności:

- w **przemśle i energetyce** - wdrażanie metod czystszej produkcji, poprawa efektywności energetycznej, a także stosowanie alternatywnych surowców oraz alternatywnych i odnawialnych źródeł energii; zmniejszenie wodochłonności produkcji i rezygnacja z użytkowania wód podziemnych do celów przemysłowych (z nielicznymi, ściśle reglamentowanymi wyjątkami); doskonalenie procesów planowania z uwzględnieniem ocen oddziaływania na środowisko, doskonalenie procesów zarządzania oraz kontroli procesów produkcyjnych (systemy licencjonowania, szacowanie kosztów ochrony środowiska na działalności przemysłowej, stosowanie BAT w odniesieniu do instalacji stwarzających największe zagrożenie dla środowiska i inne), wzrost produkcji wyrobów spełniających standardy ekologiczne (eko-znakowanie), wzrost liczby podmiotów uczestniczących w dobrowolnym systemie ekologicznego zarządzania przedsiębiorstwem i audytach ekologicznych, realizacja polityki zorientowanej na tzw. cykl życiowy produktu dla ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów, ograniczanie zagrożenia ze strony nadzwyczajnych awarii przemysłowych, usprawnienie bezpiecznego dla środowiska gospodarowania różnymi kategoriami wytwarzanych odpadów, wspieranie działań pro-ekologicznych małych i średnich przedsiębiorstw, doskonalenie i rozwój polityk zrównoważonego rozwoju przemysłu poprzez partnerstwo pomiędzy administracją rządową i przedsiębiorstwami przemysłowymi (z uwzględnieniem rozwoju innowacyjności, symulacji warunków kształtujących popyt i podaż), ograniczenie poziomów hałasu ze środków transportu drogowego i pozadrogowego; stymulowanie rozwoju polskiego przemysłu ochrony środowiska;
- w **transporcie** - sterowanie zapotrzebowaniem na transport (poprzez zagospodarowanie przestrzenne, wzorce zachowań zmniejszenie transportochłonności gospodarki), szerokie wprowadzanie "czystszych" paliw (w tym biopaliw) i "czystszych" pojazdów (mniej zanieczyszczających powietrze i mniej hałaśliwych), także pojazdów bezsilnikowych (np. rowerów w indywidualnym transporcie osobowym), z jednoczesną poprawą ich parametrów użytkowych i ekonomicznych; racjonalizacja przewozów, dzięki której, poprzez zmiany systemu transportowego (np. rozwój kolejowego przewozu kontenerów, wprowadzanie tranzytu kolejowego ograniczającego tranzytowy transport samochodowy oraz rozwój publicznego transportu w miastach) można uzyskać zarówno zmniejszenie kosztów przewozu jak i zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza; budowa obwodnic wokół miast; wprowadzenie proekologicznego systemu taryf;
- w **rolnictwie** - stosowanie tzw. dobrych praktyk rolniczych, zapewniających lepsze wykorzystanie potencjału biologicznego gleb przy jednoczesnym zmniejszeniu negatywnego oddziaływania na środowisko nawozów i środków ochrony roślin; stworzenie systemu atestowania żywności; wspieranie takich form i sposobów zagospodarowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej, które sprzyjają zachowaniu i wzrostowi różnorodności biologicznej (w tym wprowadzanie na szerszą niż dotąd skalę rolnictwa ekologicznego, zwłaszcza na objętych ochroną obszarach o szczególnych walorach przyrodniczych oraz w bezpośrednim sąsiedztwie tych obszarów); rekultywacja gruntów oraz wspieranie programów wykorzystania gleb silnie zanieczyszczonych substancjami toksycznymi do produkcji roślin przeznaczonych na cele nie żywnościowe (przede wszystkim roślin przemysłowych i energetycznych) oraz pod zalesienia; wprowadzanie mechanizmów zachęcających do wykorzystania pod zalesienie gruntów rolnych o słabych glebach, gruntów podatnych na erozję, w sąsiedztwie cieków i zbiorników wodnych;
- w **leśnictwie** - wzrost lesistości kraju i rozszerzenie renaturalizacji obszarów leśnych, w tym renaturalizacji znajdujących się na terenach leśnych obszarów wodno-błotnych i obiektów

cennych przyrodniczo; doskonalenie metod prowadzenia zrównoważonej gospodarki leśnej; poprawa stanu zdrowotnego lasów; ochrona przed pożarami;

- w **budownictwie i gospodarce komunalnej** - unowocześnienie systemów grzewczych z wykorzystaniem lokalnych zasobów energii odnawialnej, termomodernizację zasobów budowlanych, modernizację sieci ciepłych i wodociągowych, racjonalizację zużycia wody, segregację śmieci i odzysk surowców, wykorzystanie ciepła odpadowego i stosowanie szeregu innych nowoczesnych rozwiązań w infrastrukturze technicznej miast i osiedli, które nie tylko zmniejszy presję tej infrastruktury na środowisko, ale także ograniczy koszty jej eksploatacji; ochrona krajobrazu przy planowaniu osiedli miejskich, podmiejskich i wiejskich oraz rozmieszczaniu obiektów produkcyjnych w strefach urbanizujących się;
- w **zagospodarowaniu przestrzennym** - korzystne dla środowiska przyrodniczego kształtowanie przestrzenne w osadnictwie i poszczególnych dziedzinach działalności, a także zabezpieczenie ochrony wartości przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych oraz funkcji ekologicznych poszczególnych obszarów poprzez uwzględnianie warunków ich zachowania w planach zagospodarowania przestrzennego oraz w związanych z tymi planami decyzjach, programach, ocenach, studiach i ekspertyzach;
- w **turystyce** - zmniejszenie natężenia ruchu turystycznego w miejscowościach i na terenach najbardziej uczęszczanych, rozbudowę bazy turystycznej i zwiększenie zakresu turystycznej promocji rejonów i miejsc dotychczas mniej popularnych, a również atrakcyjnych, zwiększenie regularności ruchu turystycznego w ciągu roku (przeciwdziałające jego nadmiernym spiętrzeniom w tradycyjnych okresach urlopowych), skuteczne sterowanie ruchem pojazdów do i z obszarów turystycznych (a także ograniczenie ruchu pojazdów w obrębie tych obszarów) oraz zmniejszenie skali korzystania w celach turystycznych z pojazdów indywidualnych na rzecz transportu zbiorowego, rygorystyczne przestrzeganie i egzekwowanie na obszarach turystycznych obowiązujących przepisów, procedur i norm z zakresu planowania przestrzennego, realizacji inwestycji budowlanych i ochrony środowiska, tworzenie stref buforowych wokół obszarów wrażliwych, wspieranie rozwoju zróżnicowanych form turystyki (oprócz masowej turystyki stacjonarnej także przyjaznej środowisku turystyki wędrownej, agroturystyki, turystyki edukacyjno-przyrodniczej, itp.), poprawę jakości usług turystycznych (w tym poprawę wyposażenia obiektów turystycznych w niezbędną infrastrukturę oraz szerokie wprowadzanie w tych obiektach nowoczesnych, przyjaznych środowisku technologii, np. w zakresie zaopatrzenia w energię), a także kształtowanie właściwych, proekologicznych postaw i zachowań wśród turystów i przedsiębiorców turystycznych;
- w **ochronie zdrowia** - wprowadzenie klasyfikacji i systemu identyfikacji chorób kompleksów chorobowych uwarunkowanych niekorzystnym oddziaływaniem czynników środowiskowych; wprowadzanie nowoczesnych systemów zagospodarowania niebezpiecznych odpadów medycznych (segregacja, unieszkodliwianie, monitoring i kontrola);
- w **handlu** - ulepszanie systemu informacji o proekologicznych walorach produktów i wyrobów poprzez rozwój systemu ekoetykietowania oraz poprzez wprowadzanie, bądź upowszechnianie i uczytelnianie, dołączanych do przedmiotów sprzedaży informacji o uciążliwości dla środowiska ich produkcji i eksploatacji (zużycie energii, wody itp.)
- w **działalności obronnej** - wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych (odpowiednie służby przy jednostkach wojskowych i przy poligonach) oraz technicznych (urządzenia ochronne, sprzęt ratowniczy i aparatura kontrolno-pomiarowa), zapewniających skuteczny nadzór i przeciwdziałanie zagrożeniom związanym z wykorzystywanymi przez wojsko niebezpiecznymi materiałami i substancjami, a także pozostałościami i opakowaniami po tych materiałach i substancjach (chemikalia, materiały wybuchowe, substancje ropopochodne i inne) oraz zapewniających właściwą ochronę przeciwpożarową użytkowanych przez wojsko obszarów leśnych.

33. Wskaźnikami kontrolnymi dla oceny skuteczności strategii zrównoważonego rozwoju kraju i polityki ekologicznej państwa w odniesieniu do ekologizacji polityk sektorowych będą wskaźniki społeczno-ekonomiczne i wskaźniki stanu środowiska oraz zmian presji na środowisko, stosowane zarówno w skali kraju i poszczególnych regionów jak i w stosunku do poszczególnych sektorów gospodarki i obszarów zarządzania infrastrukturą społeczną, a także w odniesieniu do poszczególnych dziedzin działalności.

1.5. Nowe wyzwania

34. U progu XXI wieku polityka ekologiczna państwa musi sprostać tym wyzwaniom, które niesie ze sobą nowa sytuacja polityczna, społeczna i gospodarcza Polski, a także tym, które wynikają z dokonującego się w Polsce i na świecie postępu naukowo-technicznego. Do pierwszej grupy należy zaliczyć przede wszystkim **konieczność sprostania wymogom Unii Europejskiej** w odniesieniu do środowiska, w związku z ubieganiem się o członkostwo w tej organizacji, a także sprostania zagrożeniom dla środowiska i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych, związanym z **procesami przekształceń własnościowych**. Do grupy drugiej należy zaliczyć przede wszystkim sprawy **bezpieczeństwa chemicznego** związanego z gwałtownym wzrostem asortymentu produkowanych i użytkowanych substancji i preparatów chemicznych, sprawy **bezpieczeństwa biologicznego**, związanego z szybkim rozwojem biotechnologii i stosowaniem genetycznie zmodyfikowanych organizmów oraz sprawy **bezpieczeństwa obywatelskiego**, związane z koniecznością dalszego rozwoju świadomości ekologicznej szerokich kręgów społeczeństwa oraz wzrostu ich aktywnego uczestnictwa w konkretnych działaniach na rzecz środowiska i poprawy efektywności tych działań. W pewnym sensie wyzwaniem, także dla ochrony środowiska, jest **informatyzacja** życia społecznego i gospodarczego, która wymagać będzie stałego unowocześniania systemów zarządzania środowiskiem, a więc odpowiednich wysiłków edukacyjnych i nakładów finansowych.

35. Do **celów krótkookresowych**, związanych z procesem **przystępowania do Unii Europejskiej** należy zaliczyć pełną realizację **Układu Europejskiego, ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi**, który ustalił 10-letni okres (1994-2004) dla harmonizacji polskiego prawa ekologicznego z wymogami Unii Europejskiej, oraz pełną realizację przyjętego w 1998 r. **Narodowego programu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej**, który ustalił szczegółowe zadania dla okresu przedakcesyjnego z intencją uzyskania przez Polskę gotowości do wstąpienia do Unii z końcem 2002 r. Realizacja ustaleń obu dokumentów jest także ważnym "kołem napędowym" zwiększającym skuteczność realizacji polityki ekologicznej państwa. Do najtrudniejszych przedsięwzięć, wśród 15 priorytetów ujętych w "Narodowego programu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej", które stanowią nowe poważne wezwanie dla polskiej praktyki ochrony środowiska, należy zaliczyć:

- w zakresie **poprawy jakości wód** zrealizowanie wymogów dotyczących całkowitego wyeliminowania ze ścieków niektórych substancji niebezpiecznych bezpośrednio zagrażających życiu i zdrowiu ludzi oraz uzyskania bezpiecznych wskaźników emisyjnych dla poszczególnych substancji, zagrażających ekosystemom wodnym, a także pośrednio zdrowiu i życiu ludzi;
- w zakresie **gospodarowania odpadami** stworzenie systemu bezpiecznej likwidacji bądź unieszkodliwiania odpadów i pozostałości zawierających najbardziej groźne dla życia i zdrowia ludzi substancje niebezpieczne (pestycydy, PCB, rtęć, kadm i niektóre inne); stworzenie systemu stopniowego eliminowania tych substancji jako surowców i składników produktów wprowadzanych na rynek oraz fizyczne zlikwidowanie ich zapasów oraz stałych składowisk;
- w zakresie **jakości powietrza** wyeliminowanie emisji niektórych substancji niebezpiecznych zagrażających życiu i zdrowiu ludzi lub uzyskanie bezpiecznych wskaźników emisyjnych (metale ciężkie i trwałe zanieczyszczenia organiczne, szczególnie wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne, dioksyny i furany);
- w zakresie **bezpieczeństwa biologicznego** stworzenie skutecznego systemu kontroli nad stosowaniem genetycznie modyfikowanych organizmów i wyeliminowanie możliwości ich przenikania do środowiska.

We wszystkich wymienionych wyżej zagadnieniach wyzwaniem jest stworzenie kompleksowego systemu przepisów prawnych, mechanizmów kontroli, rozwiązań instytucjonalnych i programów inwestycyjnych.

36. Do **celów średniookresowych** w zakresie procesu integracji z Unią należy zaliczyć pełne wywiązanie się z wszystkich uzyskanych w procesie negocjacyjnym okresów dostosowawczych i terminowe zrealizowanie zadań w zakresie uzyskania unijnych standardów środowiska, wprowadzenia wymaganych narzędzi i instrumentów w sferze zarządzania ochroną środowiska oraz dostosowania polityki i strategii w ochronie środowiska do **Szóstego programu działań na rzecz środowiska**, który aktualnie znajduje się w fazie opracowywania, po jego przyjęciu.

37. Skuteczne przeciwdziałanie ewentualnym zagrożeniom środowiska związanym z **procesami przekształceń własnościowych** będzie wymagać przede wszystkim wdrożenia procedury wykonywania obowiązkowych przeglądów ekologicznych prywatyzowanych przedsiębiorstw nie tylko w odniesieniu do prywatyzacji kapitałowej, jak to ma miejsce obecnie, ale także w odniesieniu do wszelkich innych, funkcjonujących form prywatyzacji oraz komercjalizacji. Nie mniejsze znaczenie będzie miało również właściwe, wyważone uwzględnianie potrzeb związanych z ochroną środowiska w działaniach mogących wpływać na zmiany w dotychczasowej strukturze własności zasobów naturalnych, przede wszystkim w kontekście potencjalnego rozszerzenia zakresu prywatnej własności lasów i wód. W przypadku podejmowania działań tego typu należy uznać za wskazane przeprowadzenie strategicznej oceny ich oddziaływania na środowisko, a także zapewnienie prawnych i organizacyjnych możliwości wpływania przez państwo, odpowiedzialne za bezpieczeństwo ekologiczne wszystkich obywateli, na sposób gospodarowania sprywatyzowanymi zasobami przyrody. Istotną kwestią z punktu widzenia zabezpieczenia interesów ochrony środowiska w ramach przekształceń własnościowych w polskiej gospodarce będzie także jednoznaczne rozstrzygnięcie sposobu rozwiązania problemu tzw. starych szkód ekologicznych, poprzez prawnie usankcjonowane wskazanie w jaki sposób, z uwzględnieniem możliwych, indywidualnych zróżnicowań, będą określone obowiązki w tym zakresie, i związane z nimi koszty, spoczywające na instytucjach publicznych i społeczeństwie oraz na dotychczasowych i na nowych właścicielach.

38. Zapewnienie **bezpieczeństwa chemicznego** jest coraz ważniejszym wątkiem polityki ekologicznej, gdyż w procesie produkcji, przetwarzania, dystrybucji, składowania oraz użytkowania substancji i preparatów chemicznych, szczególnie zaliczanych do kategorii "substancji niebezpiecznych", mogą mieć miejsce następujące, niekorzystne dla środowiska, w tym także niekontrolowane procesy:

- emisja zanieczyszczeń do atmosfery;
- zrzuty zanieczyszczeń do kanalizacji, a następnie do wód powierzchniowych i Bałtyku;
- zanieczyszczenie gruntów i wód podziemnych;
- odprowadzanie substancji chemicznych do środowiska w formie odpadów;
- uwolnienie substancji chemicznych do środowiska w wyniku awarii i katastrof (pożarów, wybuchów, rozszczelnienia instalacji przemysłowych, powodzi, itd.);
- bezpośrednie oddziaływanie substancji na ludzi w procesie użytkowania preparatów i wyrobów, zawierających substancje niebezpieczne.

Konieczne jest więc, w oparciu o zasadę przezorności, podejmowanie niezbędnych działań profilaktycznych, włączając w to zakazy i ograniczenia dotyczące produkcji i użytkowania, obowiązkową notyfikację bądź licencjonowanie działalności, znakowanie ekologiczne, monitoring, oceny ryzyka i raporty bezpieczeństwa oraz inne procedury, które powinny doprowadzić do wyeliminowania bądź minimalizacji zagrożeń ze strony substancji chemicznych dla życia i zdrowia ludzi oraz dla środowiska.

39. Zapewnienie **bezpieczeństwa biologicznego**, w kontekście rozwoju biotechnologii i stosowania genetycznie modyfikowanych organizmów (GMO), jest problemem stosunkowo nowym w ochronie środowiska, ale burzliwy rozwój tej gałęzi wiedzy i technologii oraz związane z tym potencjalne zagrożenia dla środowiska spowodowały zaniepokojenie społeczności międzynarodowej. Unia Europejska, OECD, UNEP i inne organizacje międzynarodowe przygotowały szereg wytycznych i aktów prawno międzynarodowych dotyczących tej kwestii. W Polsce problem kontroli stosowania GMO i ochrony środowiska przed potencjalnymi uwolnieniami GMO nie został w wystarczającym stopniu uregulowany. W związku z tym do **celów krótkookresowych** polityki ekologicznej państwa należy zaliczyć rozbudowę systemu uregulowań prawnych w tym zakresie, stworzenie instytucjonalnych podstaw do prowadzenia skutecznego nadzoru i kontroli, uregulowanie problemu nadzwyczajnych zagrożeń środowiska w następstwie uwolnienia GMO, opracowanie zasad zamkniętego użycia GMO i zasad bezpiecznej pracy z GMO, a także uregulowanie problemu międzynarodowego i wewnętrznego obrotu produktami zawierającymi GMO lub wyprodukowanymi z ich udziałem. Rozwiązania w tej sferze powinny być dostosowane do wymagań Dyrektywy Rady 90/219/EWG z dnia 20 kwietnia 1990 r. w sprawie kontrolowanego wykorzystania genetycznie zmodyfikowanych mikroorganizmów i Dyrektywy Rady 90/220/EWG z dnia 23 kwietnia 1990 r. w sprawie zamierzonego uwolnienia do środowiska genetycznie modyfikowanych mikroorganizmów oraz Protokołu o bezpieczeństwie biologicznym do Konwencji o różnorodności biologicznej.

40. Umacnianie i rozwój **bezpieczeństwa obywatelskiego** w kontekście realizacji celów polityki ekologicznej państwa, tj. tworzenie sprzyjających warunków dla kształtowania się i upowszechniania obywatelskich, odpowiedzialnych postaw wobec środowiska oraz obywatelskiego, efektywnego zaangażowania w sprawy środowiska, będzie wymagać przede wszystkim dalszego rozwoju edukacji ekologicznej, realizowanej w zintegrowanym, międzysektorowym ujęciu zgodnym z "Narodową strategią edukacji ekologicznej - przez edukację do zrównoważonego rozwoju", rozszerzenia i usprawnienia społecznego dostępu do informacji oraz skutecznej egzekucji prawa chroniącego interesy i możliwości działania obywateli, także w sferze ochrony środowiska.

41. Intensywny rozwój i upowszechnienie **informatyki** powodują nie tylko konieczność odpowiedniego wyposażenia w sprzęt informatyczny i wyedukowania kadr ochrony środowiska, ale także konieczność zmiany stylu i metod ich pracy. Rozwijanie systemów sieciowych, korzystanie z poczty elektronicznej i INTERNETU, tworzenie i archiwizowanie dokumentów w formie elektronicznej, sprzyja sprawniejszemu obiegowi informacji i jawności. Powinno to znaleźć odzwierciedlenie w przepisach prawa i w praktyce funkcjonowania administracji publicznej, szczególnie w odniesieniu do kwestii dostępu społeczeństwa do informacji o środowisku oraz w odniesieniu do konsultacji społecznych.

ROZDZIAŁ 2. CELE POLITYKI EKOLOGICZNEJ W SFERZE RACJONALNEGO UŻYTKOWANIA ZASOBÓW NATURALNYCH

2.1. Racjonalizacja użytkowania wody

42. Działania dla zrjonalizowania użytkowania wód powinny brać jako punkt wyjścia możliwości ekosystemów wodnych - ilościowe i jakościowe. Powinny one objąć wszystkie dziedziny gospodarki korzystające z zasobów wód, w tym przede wszystkim:

- przemysł,
- gospodarkę komunalną,
- rolnictwo.

Zastosowanie najlepszych dostępnych technik produkcji przemysłowej i najlepszych dostępnych praktyk rolniczych powinno doprowadzić do zmniejszenia zapotrzebowania na wodę i do ograniczenia ładunków odprowadzanych do odbiorników zanieczyszczeń.

43. W najbliższej przyszłości konieczne jest zaniechanie nieuzasadnionego wykorzystywania wód podziemnych na cele przemysłowe. Racjonalizacja zużycia wody w gospodarstwach domowych powinna zmierzać przede wszystkim do ograniczenia jej marnotrawstwa, stosowania wodooszczędnej aparatury czerpalnej i sprzętu gospodarstwa domowego oraz dalszego rozwoju pomiaru zużycia wody. Konieczne jest również dalsze ograniczanie strat w systemach rozprowadzania wody

44. Podstawowymi instrumentami stymulującymi racjonalizację zużycia wody oraz ilości i jakości odprowadzanych ścieków powinna być cena usług wodociągowych i kanalizacyjnych odzwierciedlająca realną wartość wody, łącznie z ochroną zasobów wodnych, w aspekcie samofinansowania się zakładów dostarczających wodę i odprowadzających ścieki (taryfy za usługi) i samofinansowania się gospodarki wodnej (opłaty za szczególne korzystanie z wód). W przypadku odprowadzania ścieków do kanalizacji opłaty taryfowe powinny być powiązane z kontrolą zanieczyszczeń u źródła ich powstawania i być uzależnione od odprowadzanego ładunku zanieczyszczeń.

45. Dla wdrożenia podstawowych zasad, o których mowa wyżej, przewiduje się:

(a) *w perspektywie krótkookresowej* (do 2002 r.):

- zorganizowanie systemu kontroli wodochłonności produkcji poprzez wprowadzenie wskaźników wodochłonności (na jednostkę fizyczną produkcji bądź wartość produkcji) do systemu sprawozdawczości publicznej, do państwowego monitoringu środowiska, do systemu powiatowych i wojewódzkich programów zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska (jako wskaźniki kontrolne ich realizacji) oraz do strategii sektorowych, a także poprzez powołanie ośrodka, agencji lub powierzenie istniejącym już instytucjom zadań w zakresie normowania zużycia wody;

(b) w perspektywie średniookresowej (do 2010 r.):

- wprowadzenie normatywnych zużycia wody w najbardziej wodochłonnych dziedzinach produkcji w oparciu o zasadę stosowania najlepszych dostępnych technik (BAT);
- eliminowanie wykorzystywania wód podziemnych do celów przemysłowych (poza przemysłem spożywczym i niektórymi specjalnymi działami produkcji) poprzez wprowadzenie zaporowych opłat za pobór wód podziemnych; wykorzystanie wód podziemnych przez przemysł mogłoby być ewentualnie dopuszczalne w rejonach o dużych, niewykorzystanych zasobach tych wód, ale wyłącznie przez określony czas i pod specjalnym nadzorem;
- ustalenie normatywnych wskaźników zużycia wody w gospodarce komunalnej stymulujących jej oszczędzanie i ich wdrożenie do praktyki poprzez system dobrowolnych porozumień między właściwymi organami administracji publicznej i przedsiębiorstwami wodociągów i kanalizacji lub ich zbiorczymi reprezentantami;
- zmniejszenie wodochłonności produkcji o 50 % w stosunku do stanu w 1990 r. (w przeliczeniu na PKB i wartość sprzedaną w przemyśle)

(c) w perspektywie długookresowej (do 2025 r.) - pełne wdrożenie idei zrównoważonej produkcji i konsumpcji w odniesieniu do zużycia wody na cele przemysłowe, komunalne i rolnicze, wprowadzenie zasady stosowania najlepszych dostępnych technik (BAT) w systemach poboru, uzdatniania i dystrybucji wody oraz osiągnięcie wskaźników zużycia wody na jednostkę lub wartość produkcji oraz na jednego mieszkańca nie przekraczających średnich wartości dla państw OECD.

2.2. Zmniejszenie materiałochłonności i odpadowości produkcji

46 Zmniejszenie materiałochłonności i odpadowości produkcji jest jednym z ważniejszych celów polityki ekologicznej, gdyż jest to jedna z dróg realizacji zasady likwidacji zanieczyszczeń, uciążliwości i zagrożeń u źródła, która ponadto pozwala na uzyskanie korzyści gospodarczych w postaci zmniejszenia nakładów na produkcję, a w konsekwencji zmniejszenia obciążeń obywateli z tytułu wykorzystywania zasobów naturalnych i ochrony środowiska.

47. Dla zrealizowania generalnego celu, o którym mowa wyżej, przewiduje się uzyskanie następujących celów częściowych:

(a) *cele krótkookresowe* (do 2002 r.)

- wprowadzenie wskaźników materiałochłonności i odpadowości produkcji do systemu statystyki publicznej, państwowego monitoringu środowiska, wojewódzkich i powiatowych programów zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska oraz sektorowych strategii w przemyśle;
- powołanie ośrodka, agencji lub powierzenie istniejącej już instytucji zadań w zakresie promowania najlepszych dostępnych technik (BAT) w dziedzinie zmniejszania materiałochłonności i odpadowości produkcji, w tym w zakresie normalizacji (np. w postaci "Krajowego Centrum BAT" na wzór podobnej instytucji Unii Europejskiej, powołanej w Sewilli);

(b) *cele średniookresowe* (do 2010 r.)

- ograniczenie materiałochłonności i energochłonności produkcji o 50 % w stosunku do 1990 r.; stopniowe jej ograniczanie w poszczególnych dziedzinach wytwarzania w takim zakresie by uzyskać co najmniej średnie wielkości dla państw OECD (w przeliczeniu na jednostkę produkcji, wartość produkcji lub PKB),
- szerokie wprowadzenie do praktyki dobrowolnych porozumień z przemysłem w zakresie realizacji programów ograniczania materiałochłonności i odpadowości produkcji; Minister Środowiska będzie publikował listy zalecanych wskaźników, jako metodycznej podstawy do zawierania porozumień między centralnymi i regionalnymi organami władzy a izbami gospodarczymi i innymi stowarzyszeniami przemysłu bądź konkretnymi zakładami; przygotowanie i realizacja porozumień będzie wspierana ze środków publicznych;
- wycofanie z produkcji i użytkowania, bądź ograniczenie użytkowania substancji i materiałów niebezpiecznych, reglamentowanych przez dyrektywy Unii Europejskiej i przepisy prawa międzynarodowego (zawierających metale ciężkie, trwałe zanieczyszczenia organiczne i substancje niszczące warstwę ozonową);

- szerokie upowszechnienie, wzorem ocen oddziaływania na środowisko, ocen cyklu życiowego produktu; wprowadzenie ustawowego obowiązku wykonywania takich ocen dla grup produktów o wysokiej materiałochłonności i odpadowości oraz produktów zawierających substancje niebezpieczne dla środowiska;

(c) *celem długookresowym* (do 2025 r.) jest pełne wdrożenie idei zrównoważonej produkcji i konsumpcji, dla której zmniejszenie materiałochłonności i odpadowości produkcji jest celem głównym, a także zasad stosowania najlepszych dostępnych technik (BAT), wynikiem wprowadzenia których jest istotne zmniejszenie materiałochłonności i odpadowości produkcji oraz poprawa efektywności ekonomicznej procesów wytwórczych.

2.3. Zmniejszenie energochłonności gospodarki i wzrost wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych

48. Jednym z podstawowych celów polityki ekologicznej jest zmniejszanie energochłonności gospodarki, zarówno procesów wytwórczych jak i świadczenia usług oraz konsumpcji. Pomimo znaczącego zmniejszenia energochłonności wytwarzania dochodu narodowego w latach 1990-1997 w ramach dotychczasowej polityki ekologicznej i restrukturyzacji gospodarczej (z ponad 2 ton oleju ekwiwalentnego/1 tys. USD PKB do ok. 1,2 tony), wskaźnik ten jest w dalszym ciągu ok. dwukrotnie wyższy niż w krajach OECD i Unii Europejskiej (podobnie jak wskaźniki zużycia materiałów i surowców). Podstawowe założenia polityki energetycznej państwa przewidują, że w związku z dalszym urealnianiem cen energii, postępowaniem w modernizacji i restrukturyzacji działalności gospodarczej oraz wzrostem świadomości społecznej sprzyjającej oszczędzaniu energii, zużycie energii w przeliczeniu na jednostkę krajowego produktu będzie się nadal zmniejszać. Do 2010 roku spadek ten powinien wynieść ok. 25% w stosunku do 2000 r.

49. Z punktu widzenia polityki ekologicznej, szczególnie w kontekście potrzeby utrzymania przez Polskę stosunkowo wysokiego tempa wzrostu gospodarczego z jednej strony oraz dalszego, znaczącego zmniejszenia krajowej emisji zanieczyszczeń powietrza z drugiej (co ma swoje źródło w konieczności zapewnienia dalszej poprawy jakości powietrza oraz konieczności wywiązania się z już przyjętych przez Polskę oraz aktualnie negocjowanych zobowiązań międzynarodowych dotyczących wielkości emisji, tak substancji zakwaszających jak i gazów cieplarnianych oraz trwałych i lotnych związków organicznych) przewidywaną dotychczas skalę dalszego zmniejszania jednostkowego zużycia energii w gospodarce należy uznać za niewystarczającą. Konieczne jest, w perspektywie roku 2025, zmniejszenie energochłonności ok. dwukrotne. Realizacja tego celu będzie wymagać wprowadzenia mechanizmów pozwalających w większym niż dotąd stopniu uwzględnić w cenach energii jej koszty środowiskowe, przede wszystkim poprzez wdrożenie opłat produktowych od paliw, zróżnicowanych w zależności od uciążliwości poszczególnych rodzajów paliw dla środowiska, a także znacznie większego niż dotąd zaangażowania się instytucji publicznych, przedsiębiorstw i obywateli w działania w zakresie wprowadzania i upowszechniania wysoce energooszczędnych technologii i wyrobów, które w porównaniu z usprawnieniami organizacyjnymi i ogólną poprawą racjonalności gospodarowania mogą wymagać znacznie większych nakładów, ale bez których zmniejszenie energochłonności nie nastąpi w pożądanej skali i nie będzie wystarczająco trwałe. Oceniając wielkość koniecznego wysiłku w zakresie dalszej poprawy wskaźników energochłonności gospodarowania trzeba też pamiętać, że efektem możliwym do uzyskania dzięki tej poprawie i dzięki związanemu z nią ograniczeniu wzrostu ogólnego zużycia i produkcji energii (nie tylko oczywistym efektem w zakresie zmniejszenia zużycia przyrodniczych zasobów, ale także efektem w zakresie zmniejszenia emisji zanieczyszczeń) nie są w stanie dorównać efekty jakichkolwiek innych rozwiązań zmniejszających uciążliwość dla środowiska sektora energetycznego (takich jak zmiana struktury zużycia nośników energii czy budowa urządzeń i instalacji ochronnych). Zmniejszanie energochłonności, obok efektów ekologicznych, przynosi również znaczące korzyści ekonomiczne, zwłaszcza w dłuższej perspektywie.

50. Zasadnicze kierunki działań w zakresie dalszego zmniejszania jednostkowego zużycia energii we wszystkich dziedzinach sfery produkcji, świadczenia usług i konsumpcji powinny dotyczyć:

- podtrzymania i rozszerzenia występujących już tendencji w zakresie zmian struktury wytwarzania dochodu narodowego, poprzez dalsze ograniczanie aktywności najbardziej energochłonnego przemysłu ciężkiego oraz rozwój przemysłu wysokiej techniki i sektora usług,
- szerokiego wprowadzenia wysoce energooszczędnych technologii i urządzeń w tych dziedzinach produkcji i usług, których aktywność zostanie utrzymana lub będzie wzrastać (przy czym powinny one zapewniać zarówno zmniejszenie energochłonności samych procesów wytwórczych jak i poprawę parametrów energetycznych końcowych wyrobów), a także

szerokiego wprowadzenia takich technologii i urządzeń do stosowania w gospodarstwach domowych, instytucjach publicznych i obiektach użyteczności publicznej,

- zmniejszenia strat energii, zwłaszcza energii cieplnej, w systemach przesyłowych, poprawy parametrów energetycznych budynków oraz dalszego podnoszenia sprawności wytwarzania energii i tym samym dalszej poprawy relacji pomiędzy ilością wytwarzanej energii finalnej oraz ilością zużywanej energii pierwotnej.

51. Działaniom w zakresie zmniejszania energochłonności musi towarzyszyć kontynuowanie przedsięwzięć zmieniających sposób zaspokajania istniejących potrzeb energetycznych, przede wszystkim strukturę wykorzystania nośników energii, w kierunku dalszego zwiększania udziału energii elektrycznej w ogólnym zużyciu energii finalnej (a zmniejszania finalnego zużycia energii pochodzącej bezpośrednio ze spalania paliw), zwiększania udziału w produkcji energii gazu i ropy naftowej (w miejsce węgla), poprawy jakości węgla i innych paliw, a także wzrostu udziału w produkcji energii elektrycznej i cieplnej energetycznych nośników odnawialnych (energia wody i wiatru, energia geotermalna, energia słoneczna, energia z biomasy) oraz pochodzących z odpadów.

52. Dla zrealizowania generalnych celów, o których mowa wyżej przewiduje się zrealizowanie następujących celów szczegółowych:

(a) *cele krótkookresowe* (do 2002 r.)

- wprowadzenie wskaźników energochłonności do systemu statystyki publicznej, państwowego monitoringu środowiska, wojewódzkich i powiatowych programów zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska oraz sektorowych strategii w gospodarce;
- powierzenie zadań z zakresu normowania materiałochłonności i odpadowości produkcji wyznaczonej agencji;

(b) *cele średniookresowe* (do 2010 r.)

- ograniczenie zużycia energii na jednostkę PKB o 25 % w stosunku do 2000 r.;
- szerokie wprowadzenie do praktyki dobrowolnych porozumień z przemysłem w zakresie realizacji programów dotyczących efektywności energetycznej. Minister Środowiska będzie publikował listy zalecanych wskaźników charakteryzujących najlepsze dostępne techniki (BAT) jako metodycznej podstawy do zawierania porozumień między centralnymi i regionalnymi organami władzy a izbami gospodarczymi i innymi stowarzyszeniami przemysłu bądź konkretnymi zakładami. Przygotowanie i realizacja porozumień będzie wspierana ze środków publicznych;
- systematyczne zwiększanie zaangażowania środków publicznych (budżetowych i pozabudżetowych) w realizację programów efektywności energetycznej;

(c) *cele długookresowe* (do 2025 r.)

- ograniczenie zużycia energii na jednostkę PKB o 50 % w stosunku do 2000 r.;
- uzyskanie wskaźników zużycia energii na jednostkę PKB oraz na wielkość produkcji w poszczególnych dziedzinach wytwarzania (wyrażonej wielkościami fizycznymi bądź wartością produkcji sprzedanej) a także wskaźników zużycia energii w podstawowych urządzeniach, maszynach i sprzęcie domowym nie wyższych niż średnie wskaźniki w państwach OECD.

53. Realizacji celów polityki ekologicznej państwa w zakresie ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko systemu zaopatrzenia w paliwa i energię, będzie służyć szersze użytkowanie krajowych zasobów energii odnawialnej. Rozwój energetyki odnawialnej w Polsce powinien następować w sposób zharmonizowany z polityką Unii Europejskiej, w której udział odnawialnych źródeł energii w bilansie paliwowo-energetycznym jest znacznie wyższy niż w naszym kraju. Obowiązek uwzględnienia wzrostu wykorzystania odnawialnych źródeł energii w polityce społeczno-gospodarczej i politykach sektorowych wynika także z rezolucji Sejmu RP z dnia 8 lipca 1999 r.

54. Wzrost wykorzystania odnawialnych źródeł energii ułatwi przede wszystkim osiągnięcie założonych w polityce ekologicznej państwa celów w zakresie obniżenia emisji zanieczyszczeń odpowiedzialnych za zmiany klimatyczne oraz substancji zakwaszających. Zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie paliwowo-energetycznym kraju będzie także istotnym elementem realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, zgodnie z zapisem zawartym w art. 5 Konstytucji RP. Wykorzystanie

istniejących zasobów energii odnawialnej i zwiększanie ich potencjału będzie bowiem sprzyjać oszczędzaniu zasobów nieodnawialnych oraz wspomagać działania na rzecz poprawy warunków życia obywateli i rozwoju wielu sektorów gospodarki w sposób łączący efekty ekonomiczne z poszanowaniem środowiska. Rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii w szczególności:

- zwiększy bezpieczeństwo energetyczne kraju poprzez decentralizację wytwarzania energii, zróżnicowanie jej źródeł, wykorzystanie jej lokalnych zasobów oraz wprowadzenie pożądanego elementu konkurencji wobec naturalnych monopolii w sektorze energetycznym;
- wpłynie na rozwój lokalnych rynków pracy, tworząc miejsca pracy w dziedzinie produkcji urządzeń oraz montażu i eksploatacji instalacji wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych;
- będzie stymulować rozwój nowoczesnych technologii i modernizację infrastruktury technicznej;
- ograniczy szkody w środowisku związane z wydobywaniem i spalaniem paliw kopalnych;
- ułatwi realizację międzynarodowych zobowiązań Polski w zakresie redukcji emisji zanieczyszczeń powietrza.

55. Osiągnięcie przez Polskę w perspektywie 2020 r. standardów zakładanych przez Unię Europejską w zakresie udziału energii odnawialnej w bilansie energii pierwotnej, będzie wymagało wprowadzenia mechanizmów i rozwiązań pozwalających zwiększyć zainteresowanie wykorzystaniem energii ze źródeł odnawialnych, poprzez działania organizacyjne, instytucjonalne, prawne i finansowe sprzyjające większemu niż dotychczas zaangażowaniu się instytucji publicznych, przedsiębiorstw i obywateli w upowszechnianie i wdrażanie nowoczesnych technologii przetwarzania tej energii.

56. Podstawowe działania w zakresie rozwoju wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych powinny podtrzymać i zintensyfikować dotychczasowe kierunki rozwoju energetyki odnawialnej poprzez:

- szerokie wprowadzenie nowoczesnych technologii i urządzeń przetwarzających energię ze źródeł odnawialnych na nośniki użyteczne we wszystkich sferach produkcji, usług i konsumpcji,
- intensywny rozwój energetyki odnawialnej na szczeblu regionalnym i lokalnym, pracującej w układach zdecentralizowanych na regionalne i lokalne potrzeby,
- popularyzację i wdrożenie najlepszych praktyk w dziedzinie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, w sferze rozwiązań technologicznych, administracyjnych i finansowych.

57. Działania organizacyjne, prawne i finansowe ukierunkowane na intensyfikację rozwoju energetyki odnawialnej będą służyć realizacji szeregu celów szczegółowych. Do celów tych należą:

(a) *cele krótkookresowe* (do 2002 r.):

- harmonizacja polityki rozwoju wykorzystania energii odnawialnej z politykami sektorowymi, poprzez wprowadzenie wzrostu wykorzystania odnawialnych źródeł energii do programów wykonawczych polityki ekologicznej, energetycznej, rolnej, transportowej, rozwoju regionalnego oraz polityki zagospodarowania przestrzennego kraju,
- opracowanie programów działań krótko-, średnio i długoterminowych, gromadzenie i popularyzacja informacji użytecznych w rozwoju energetyki odnawialnej oraz pomoc samorządom, przedsiębiorstwom, organizacjom pozarządowym i osobom prywatnym w przygotowaniu planów rozwoju i planów inwestycyjnych w dziedzinie wykorzystania energii odnawialnej;
- zwiększenie zaangażowania i poprawa efektywności wykorzystania środków publicznych (budżetowych i pozabudżetowych) kierowanych na realizację programów wzrostu użytkowania odnawialnych źródeł energii,
- wzmożenie wysiłków na rzecz uzyskania wsparcia finansowego Unii Europejskiej w realizacji wyżej wymienionych programów (w ramach funduszy pomocowych, przedakcesyjnych, strukturalnych i celowych przeznaczonych na energetykę odnawialną), jak również wsparcia międzynarodowych instytucji finansowych;

(b) *cele średniokresowe* (do 2010 r.):

- co najmniej podwojenie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych w stosunku do roku 2000, co jest zgodne z celami Unii Europejskiej zawartymi w oficjalnym stanowisku wyrażonym w Białej Księdze (COM(97)599);
- wprowadzenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii do wojewódzkich i powiatowych programów zrównoważonego rozwoju, a także do wojewódzkich, powiatowych i gminnych planów energetycznych oraz do planów zagospodarowania przestrzennego,
- osiągnięcie dominującej roli odnawialnych źródeł energii w bilansach paliwowo-energetycznych niektórych powiatów i społeczności lokalnych, na terenach, na których występują najkorzystniejsze warunki rozwoju energetyki odnawialnej;

(c) *cele długookresowe* (do 2025 r.):

- uzyskanie przez odnawialne źródła energii znaczącej pozycji w bilansach zużycia energii pierwotnej niektórych regionów kraju (na terenach o szczególnych predyspozycjach dla rozwoju energetyki odnawialnej),
- uzyskanie poziomu wykorzystania energii odnawialnej porównywalnego ze średnimi wskaźnikami w państwach Unii Europejskiej.

2.4. Ochrona gleb

58. Zapewnienie racjonalnego wykorzystania występujących w Polsce zasobów gleb, łączącego w sobie racjonalność ekonomiczną, zwłaszcza w ujęciu długookresowym, oraz racjonalność ekologiczną, powinno polegać na:

- ograniczeniu zakresu zagospodarowywania gleb w sposób, który nie odpowiada w pełni ich przyrodniczym walorom, poprzez przeciwdziałanie przejmowaniu gleb nadających się do wykorzystania rolniczego lub leśnego, a także stwarzających np. cenne możliwości w zakresie tworzenia służących zachowaniu różnorodności biologicznej użytków ekologicznych, na inne cele, zwłaszcza dla potrzeb realizacji różnego typu inwestycji,
- zmniejszeniu skali ograniczeń, jakie dla optymalnego wykorzystania biologicznego potencjału gleb w ramach zagospodarowania rolniczego, leśnego lub czysto ekologicznego stwarzają procesy degradacji spowodowanej emisją zanieczyszczeń, a także erozją oraz niewłaściwą agrotechniką (w tym niewłaściwie wykonanymi melioracjami) na terenach podatnych na erozję, wokół cieków i zbiorników wodnych, itp.,
- lepszym dostosowaniu do naturalnego, biologicznego potencjału gleb, formy ich zagospodarowania rolniczego lub leśnego (wybór: rolnicze czy leśne) oraz przyjętych kierunków i intensywności produkcji (rodzaju uprawianych lub hodowanych gatunków oraz stosowanych metod uprawy i hodowli), z ewentualnym uwzględnieniem możliwości korygowania naturalnych własności gleby (np. poprzez nawożenie, najlepiej organiczne, lub odkwaszające wapnowanie), a także z uwzględnieniem warunków ekonomicznej opłacalności,
- eliminacji produkcji rolniczej, lub odpowiedniej zmianie struktury upraw, na glebach zanieczyszczonych substancjami niebezpiecznymi dla zdrowia, wszędzie tam, gdzie stopień tego zanieczyszczenia przekracza dopuszczalne wskaźniki.

59. W ramach działań prowadzonych we wszystkich tych kierunkach szczególnie istotne powinno być:

- zapewnienie, że intensywniejsza niż dotąd, wysoko towarowa produkcja rolnicza będzie rozwijana przede wszystkim na terenach o glebach wyższej jakości (zapewniających większą opłacalność produkcji oraz bardziej odpornych na degradację spowodowaną intensywną eksploatacją) oraz w określonej odległości od terenów o szczególnie cennych walorach przyrodniczych (zwłaszcza terenów objętych ochroną), natomiast na terenach przyrodniczo szczególnie cennych, i w ich bezpośrednim sąsiedztwie, a także na terenach o glebach słabszych, wzrośnie zakres rozwijania produkcji żywności metodami naturalnymi, o mniej intensywnym zapotrzebowaniu na techniczne i chemiczne środki produkcji, a większym zakresie wykorzystania pracy ludzkiej,
- zwiększenie stopnia zalesienia tzw. gruntów marginalnych, nieprzydatnych dla rolnictwa, oraz gruntów na wododziałach,

- ograniczenie skali oraz intensywności naturalnej i antropogenicznej erozji gleb, a także zakresu występowania jej negatywnych skutków,
- zwiększenie skali przywracania wartości użytkowej glebom, które na skutek oddziaływania różnych czynników uległy degradacji (oczyszczanie, rekultywacja, odbudowa właściwych stosunków wodnych).

60. Dla zrealizowania wyżej wymienionych celów ogólnych przewiduje się zrealizowanie m.in. następujących konkretnych działań:

(a) w *horyzoncie krótkookresowym* (do 2002 r.):

- upowszechnianie zasad dobrej praktyki rolniczej, ujętych w opracowanym w 1999 r. "Kodeksie dobrej praktyki rolniczej, którego istotną częścią są zadania z zakresu ochrony gleb;
- wprowadzanie przepisów dotyczących zasad racjonalnego stosowania nawozów oraz właściwego ich przechowywania;
- opracowanie przepisów regulujących użytkowanie terenów w strefach przyległych do autostrad i dróg publicznych poza obrębem miast;

(b) w *horyzoncie średniookresowym* (do 2010 r.):

- maksymalne zagospodarowanie nieużytków poprzemysłowych i zamkniętych już składowisk odpadów przemysłowych i komunalnych oraz realizacja programu pełnej inwentaryzacji, rozpoznania i rekultywacji tzw. starych składowisk;
- wyłączenie z rolniczego i ogrodniczego wykorzystania wszystkich gleb nadmiernie zanieczyszczonych kadmem i rtęcią (szczególnie na Górnym Śląsku) bądź przeprowadzenie ich skutecznej rekultywacji;
- zakończenie programu rekultywacji terenów po byłych bazach wojsk rosyjskich;
- likwidacja i rekultywacja starych mogilników, w których składowane były pestycydy i inne substancje toksyczne, zgodnie z zasadami określonymi w programie likwidacji mogilników;
- opracowanie i podjęcie realizacji krajowego programu rekultywacji gleb zdegradowanych na obszarach rolniczego użytkowania (zerodowanych, zakrzaczonych itp.), z częściowym ich wyłączeniem pod zalesienia i inne cele nierolnicze; zalesienia powinny mieć znaczący udział w wykorzystaniu tych gruntów, zaś kryteria i wskaźniki przeznaczania gruntów pod zalesienia powinny być zgodne z ustaleniami rządowego "Programu zwiększania lesistości kraju";

(c) w *horyzoncie długookresowym* (do 2025 r.) należy uzyskać stan, w którym powierzchnia terenów rekultywowanych w skali jednego roku będzie nie mniejsza niż powierzchnia terenów przekazywanych do rekultywacji po ich uprzednim, nierolniczym wykorzystaniu. Będzie przy tym stosowana zasada pełnego rekompensowania nakładów na rekultywację przez poprzedniego użytkownika.

2.5. Wzbogacanie i racjonalna eksploatacja zasobów leśnych

61. Lasy zajmując ponad 28% powierzchni kraju, stanowią ważny element infrastruktury kraju w wymiarze ekonomicznym i ekologicznym. Stanowią one niezbędny, jeśli nie główny czynnik równowagi ekologicznej i siedlisko większości dzikich gatunków roślin i zwierząt (75 - 80% różnorodności biologicznej kraju), a także główną ostoję przechowanego dziedzictwa przyrodniczego Polski. Od utrzymania integralności stanu lasów i jego poprawy zależy bezpieczeństwo ekologiczne państwa, w tym zachowanie zasobów wody, walorów przestrzeni produkcyjnej i krajobrazu oraz możliwości wypełniania przez nie funkcji rekreacyjno-zdrowotnych.

62. Lasy spełniają trzy główne grupy funkcji, w sposób naturalny lub w wyniku działań gospodarczych.:

- **funkcje ekologiczne** (ochronne) mające istotne znaczenie gospodarcze i społeczne. Retencja i stabilizacja warunków wodnych w lasach zmniejsza zagrożenie przez powódzie i rozmiary ewentualnych szkód, łagodzi okresowe niedobory wód, reguluje klimat i poprawia warunki zdrowotne społeczeństwa poprzez redukcję zanieczyszczenia powietrza, zabezpieczenie bogactwa spuścizny przyrodniczej kraju;

- **funkcje produkcyjne:** to nie tylko produkcja drewna, które jest odnawialnym surowcem ekologicznym, warunkującym rozwój wielu branż gospodarki. Drewno wiąże i akumuluje węgiel atmosferyczny, przyczyniając się do ograniczania efektu cieplarnianego;
- **funkcje społeczne:** zapewnienie miejsc pracy w sektorze leśnym i poza nim, stanowi teren wypoczynku, turystyki i regeneracji zdrowia człowieka, a także obiekt służący rozwojowi kultury, nauki edukacji ekologicznej.

Funkcje lasów mogą być uzupełniane przez podobne **funkcje zadrzewień**.

63. W gospodarce leśnej w Polsce dominuje obecnie model racjonalnego użytkowania zasobów. Odchodzi się stopniowo od surowcowego modelu gospodarstw leśnych w kierunku rozwijania trwale zrównoważonej wielofunkcyjnej gospodarki leśnej, której elementem jest także ochrona różnorodności biologicznej w lasach. Zasady trwałego rozwoju lasów i leśnictwa ujęte są w dokumencie "**Polityka leśna państwa**" przyjętym w kwietniu 1997 r. przez Radę Ministrów. W dokumencie tym wyznaczono cele i kierunki rozwoju leśnictwa, ogromną wagę przypisując ochronie zasobów przyrodniczych lasów i zwiększenia ich powierzchni. W kwietniu 1997 r. została znowelizowana **ustawa o lasach**, w której określono takie cele prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej jak:

- zachowanie lasów i korzystnego ich wpływu na warunki życia ludzi oraz na równowagę przyrodniczą,
- ochrona lasów, zwłaszcza tych lasów i ekosystemów leśnych, które stanowią naturalne fragmenty rodzimej przyrody i lasów szczególnie cennych ze względu na: zachowanie różnorodności przyrodniczej, zachowanie leśnych zasobów genetycznych, zachowanie walorów krajobrazowych, ochronę gleb i terenów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie i uszkodzenie, ochronę wód powierzchniowych i głębinowych, potrzeby naukowe,
- produkcja, na zasadzie racjonalnej gospodarki, drewna oraz innych surowców i produktów.

64. Zrównoważona gospodarka leśna (określona w polityce leśnej państwa) zakłada realizację następujących celów:

- stałe powiększanie zasobów leśnych i ich udziału w globalnym obiegu węgla w przyrodzie,
- kształtowanie lasu wielofunkcyjnego - wzmacnianie korzystnego oddziaływania lasu na środowisko (poprawa funkcji wodochronnej, klimatotwórczej, glebochronnej),
- zachowanie zdrowotności i żywotności ekosystemów leśnych,
- ochrona i powiększanie biologicznej różnorodności lasów na poziomie genetycznym, gatunkowym i ekosystemowym,
- zapewnienie lasom i zadrzewieniom właściwego znaczenia w planowaniu przestrzennym i zagospodarowaniu kraju, w tym kształtowaniu granicy polno-leśnej i w ochronie krajobrazu
- utrzymywanie i rozwój produkcyjnej (drewno i inne użytki) funkcji lasów,
- poprawa stanu i produktywności lasów prywatnych,
- racjonalne, zgodne z zasadami przyrody użytkowanie zasobów leśnych - w tym drewna, płodów runa leśnego i zwierzyny, wprowadzanie bezpiecznych technik i technologii prac leśnych,
- doskonalenie i wdrażanie nowoczesnych metod inwentaryzacji i monitoringu stanu lasów,
- utrzymywanie i wzmacnianie społeczno-ekonomicznej funkcji lasów, współpraca i komunikacja ze społeczeństwem, rozwój edukacji i nauk leśnych.

65. Aby te cele były osiągnięte niezbędne jest utrzymanie dominującej roli państwa w gospodarce leśnej, a także zwiększenie jego obowiązków w ochronie środowiska oraz w budowie ładu przestrzennego, szczególnie przy obecnym wzroście znaczenia uwarunkowań ekologicznych i przestrzennych w rozwoju gospodarczym. Jest to szczególnie ważne w leśnictwie. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe musi pozostać odpowiedzialne za stan i rozwój lasów, tego podstawowego elementu infrastruktury ekologicznej w kraju.

66. Funkcjonowanie struktury Lasów Państwowych powinno gwarantować zapewnienie pełnienia przez lasy funkcji wodochronnych, glebochronnych, rekreacyjnych, turystycznych i zdrowotnych. Pozwoli to też na zabezpieczenie skutecznej ochrony przyrody leśnej, zabezpieczenie wzrostu powszechnie akceptowanego poziomu lesistości kraju, doskonalenie i ochronę różnorodności biologicznej ekosystemów leśnych.

67. Pierwszorzędne znaczenie będzie miało także włączenie i zapewnienie poparcia dla realizacji celów polityki ekologicznej w leśnictwie ze strony ludności zamieszkującej tereny przyłesne. Dla nich lasy, obok których i z których żyją są ważnym elementem dziedzictwa i tradycji lokalnej.

68. Wydane **Wytyczne w sprawie doskonalenia gospodarki leśnej** na podstawach ekologicznych obowiązujące od 1995 roku, przeznaczone w całości do stosowania w Leśnych Kompleksach Promocyjnych i stopniowego rozszerzania na pozostałe nadleśnictwa zalecają działania na rzecz:

- ochrony i odtwarzania stosunków wodnych, biotopów i biocenoz wodnych i podmokłych oraz współpraca w tym zakresie z planistami przestrzennego zagospodarowania,
- kształtowania wzbogaconych biocenotycznie ekotonów leśnych,
- ograniczenia wielkości zrębów zupełnych,
- wzbogacanie gatunkowej, wiekowej i przestrzennej struktury drzewostanów,
- preferowanie naturalnych metod ochrony lasu.

Wytyczne formułują szczegółowe zasady w zakresie ochrony leśnych zasobów genowych, hodowli, ochrony i użytkowania lasu.

69. Polska polityka kompleksowej ochrony zasobów leśnych, zawarta w programie z 1997 r. ma na celu kierowanie gospodarką leśną w pełnej zgodności z postulatami ochrony przyrody.

70. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom społecznym leśnictwo w Polsce powinno uwzględnić następujące działania w skali **krótko i średnioterminowej**:

- dostosowanie lasów i leśnictwa do pełnienia różnorodnych funkcji poprzez dostosowanie gospodarki leśnej do zadania zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi i wdrażanie proekologicznych wzorców produkcji,
- doskonalenie rozwiązań ekonomiczno-finansowych zapewniających trwałość ekosystemów leśnych i wielofunkcyjności gospodarki leśnej,
- powiększanie i ochrona zasobów leśnych i wartości lasów, rozszerzenia renaturalizacji obszarów leśnych, a także zahamowania zaniku gatunków roślin i zwierząt,
- powszechne lecz kontrolowane udostępnianie lasu społeczeństwu, sterowanie ruchem turystycznym, zgodnie z celem zakładającym wprowadzenie skutecznej regulacji i reglamentacji korzystania z lasów by nie dopuszczać do zagrożenia jakości i trwałości zasobów leśnych.

71. Osiągnięcie założonych celów możliwe jest poprzez:

- zachowanie ekosystemów leśnych w stanie zbliżonym do naturalnego,
- restytucję zniekształconych lub zdegradowanych ekosystemów leśnych,
- ochronę różnorodności biocenoz leśnych,
- racjonalne wykorzystywanie zasobów leśnych,
- wzmaganie korzystnego wpływu lasów na środowisko przyrodnicze,
- opracowanie skutecznego programu poprawy gospodarowania w lasach prywatnych by zapobiegać ich dewastacji.

72. Ważnym narzędziem realizacji tych działań jest uzupełnienie planu urządzania lasu, podstawowego dokumentu planistycznego gospodarki leśnej, o wytyczne do **sporządzenia planu ochrony przyrody w nadleśnictwie**. Plan ochrony przyrody ma zawierać: ocenę stanu przyrody, zalecenia bezpiecznych środowiskowo technologii prac leśnych, plan restytucji zasobów leśnych stosownie do potencjału

siedlisk i plan biologicznej regeneracji gleb zdegradowanych. Niezbędne jest także wyposażenie nadleśnictw w aktualne mapy glebowe obszarów leśnych, którymi zawiadują.

73. Konkretnie zadania szczegółowe, które powinny być realizowane dla osiągnięcia założonych celów ochrony ekosystemów leśnych i wprowadzania bezpiecznych technologii prac leśnych to:

- zachowanie w stanie zbliżonym do naturalnego lub odtwarzanie śródleśnych zbiorników i cieków wodnych i ich zabudowa biologiczna,
- restytucja i ochrona lasów łęgowych i wilgotnych,
- zachowanie w stanie naturalnym śródleśnych bagien, trzęsawisk, moczarów, torfowisk, wrzosowisk, wydm, gołoborzy, wychodni skalnych, połonin i innych tzw. użytków ekologicznych,
- biologiczna zabudowa obrzeży lasów i linii podziału powierzchniowego kompleksów leśnych,
- ochrona gleb leśnych, a szczególnie jej substancji organicznej,
- pozostawianie w drzewostanach przeznaczonych do odnowienia przez użytkowanie rębne części starych drzew do ich śmierci biologicznej - jako siedliska licznych gatunków biocenoz leśnych,
- wprowadzanie w monokulturach iglastych rodzimych gatunków drzew i krzewów, wzbogacanie biocenoz odpowiednimi gatunkami roślin zielnych,
- wprowadzanie ochrony kluczowych (cennych lub rzadkich) komponentów biocenoz - w tym zwłaszcza ptaków, mrówek, gatunków roślin runa i gatunków prawnie chronionych,
- odchodzenie od zrębów zupełnych na rzecz rębni udoskonalonych (tam gdzie możliwe jest odnowienie naturalne), odchodzenie od prostych linii zrębów,
- ograniczanie szerokości powierzchni zrębowych do 30-60 m i ich wielkości do 4ha, pozostawianie drzew nasiennych w formie grup i kęp w celu wzbogacenia różnorodności biologicznej i krajobrazowej przestrzeni leśnej,
- ustanowienie pierwszeństwa ochrony różnorodności biologicznej w drzewostanach unikalnych pod względem przyrodniczym przed pozyskaniem drewna,
- prowadzenie pozyskania drewna w sposób ograniczający do minimum ujemne wpływy operacji na ekosystemy leśne,
- wprowadzenie "ekologizacji" prac w szkółkach leśnych, ograniczanie stosowania środków chemicznych na rzecz technik przyjaznych środowisku,
- wzbogacanie składu gatunkowego sztucznych odnowień leśnych przy uwzględnieniu dostosowania do naturalnej mozaikowatości siedlisk,
- wykorzystywanie istniejących zadrzewień i naturalnej mozaiki siedlisk przy zalesianiu gruntów porolnych i nieużytków.
- stosowanie analizy kryteriów i wskaźników do oceny skuteczności prowadzonych działań w określonych odcinkach czasu.

74. Środkami do zapewnienia skuteczności w realizacji tych zadań zgodnie celami polityki państwa jest m.in. szeroka edukacja i informacja, nie tylko pracowników leśnictwa ale także społeczeństwa, na temat celów i efektów wprowadzanych działań. Niezbędne jest przygotowanie i wdrażanie odpowiednio adresowanych programów edukacyjno-informacyjnych.

75. Niezbędne jest także zapewnienie teoretycznego wsparcia działań w zakresie ochrony różnorodności biologicznej w leśnictwie na rzecz wzbogacania i właściwej eksploatacji zasobów leśnych w postaci badań podstawowych i wdrożeniowych.

76. Wprowadzanie zadrzewień i zakrzewień jest istotnym czynnikiem ochrony różnorodności biologicznej i krajobrazowej i racjonalnego użytkowania przestrzeni przyrodniczej. Udział zadrzewień w krajobrazie i ich rozmieszczenie powinny stanowić integralny element programów zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska oraz planów zagospodarowania przestrzennego. Warunkiem

racjonalnych zadrzewień jest inwentaryzacja aktualnego ich stanu oraz waloryzacja zadrzewień i ocena potrzeb ich uzupełnienia, a także ochrony i zagospodarowania. Zadrzewienia powinny być chronione i wprowadzane jako element przeciwdziałający wielostronnej degradacji krajobrazu (ochrona zasobów wodnych, łagodzenie niekorzystnych wpływów warunków klimatycznych, ochrona lokalnej różnorodności biologicznej) wspomagający rolę zalesień i lasów.

2.6. Ochrona zasobów kopalin

77. Ochrona zasobów kopalin będzie się koncentrowała na ograniczaniu wydobycia, jeśli możliwe jest znalezienie substytutu danego surowca (na bazie surowców odnawialnych lub odpadów), spełniającego wymogi efektywności ekologiczno-ekonomicznej, a także na zmniejszaniu zużycia surowca w przeliczeniu na jednostkę produktu. Poszukiwanie i wykorzystywanie spełniających określone kryteria substytutów kopalin będzie wspierane finansowo drogą pośrednich i bezpośrednich subsydiów. Równocześnie będzie doskonała polityka koncesyjna wykorzystująca instrumenty ekonomiczne nawiązujące do wartości kopaliny podstawowej i towarzyszącej w złożu.

78. Koncesje na wydobycie surowców mineralnych będą wydawane pod warunkiem posiadania przez zakłady górnicze zaakceptowanych przez władze koncesyjne programów ograniczających skalę i zakres naruszeń środowiska w otoczeniu i zapewniających pełne wykorzystanie zasobów złoża wraz z kopalinami towarzyszącymi.

79. Szczególną opieką będą otoczone wody lecznicze i termalne, w odniesieniu do których zostanie utrzymany system koncesjonowania.

80. Kontynuowane i rozszerzane będą prace poszukiwawcze w odniesieniu do użytecznych kopalin. Przy poszukiwaniu, dokumentowaniu i zagospodarowaniu złóż będą stosowane zasady umożliwiające uwzględnianie powszechności występowania danej kopaliny oraz przewidujące obowiązek ustalania zasobów wszystkich kopalin występujących w złożu. Pod uwagę będzie brana także specyfika zagospodarowania różnych rodzajów złóż.

81. Miarą skuteczności polityki ekologicznej w zakresie użytkowania zasobów mineralnych w gospodarce będą wskaźniki zużycia surowców mineralnych na jednostkę produkcji lub PKB, które w perspektywie nie powinny być wyższe niż średnie w państwach członkowskich OECD. Minister Środowiska będzie publikował zalecane wskaźniki tego typu dla potrzeb porozumień z producentami wykorzystującymi surowce mineralne.

ROZDZIAŁ 3. CELE POLITYKI EKOLOGICZNEJ W ZAKRESIE JAKOŚCI ŚRODOWISKA

3.1. Gospodarowanie odpadami

82. Ochrona przed odpadami jest **specyficzną dziedziną ochrony środowiska**, gdyż poszczególne przedsięwzięcia w tym zakresie w dalszej perspektywie, poza bezspornymi efektami ekologicznymi w postaci likwidacji zagrożeń, mogą przynieść również wymierne korzyści materialne wynikające z racjonalnego gospodarowania odpadami (odzysk surowców i materiałów, wykorzystanie energii). Powinna być traktowana priorytetowo ponieważ odpady stanowią źródło zanieczyszczenia wszystkich elementów środowiska (wody powierzchniowe i podziemne, gleby i grunty, powietrze). Żadna inna dziedzina ochrony środowiska nie daje takich możliwości tworzenia rynku surowcowo-materiałowego, lecz również żadna inna dziedzina nie wymaga poniesienia, szczególnie w początkowym okresie, tak wielkich nakładów inwestycyjnych i wprowadzenia znacznych zmian organizacyjnych. Natomiast środki przeznaczone na ochronę powierzchni ziemi w Polsce (w tym na zagospodarowanie odpadów) stanowią ostatnio jedynie 6-7% łącznych rocznych wydatków na inwestycje proekologiczne. Dlatego tak ważne jest wprowadzenie efektywnych rozwiązań ekonomicznych wykorzystujących mechanizmy rynkowe (ekologiczne opłaty produktowe, depozyty ekologiczne). Konieczne jest przeznaczanie na ochronę środowiska przed odpadami zwielokrotnionych, w porównaniu ze stanem obecnym, środków finansowych i zwiększenie efektywności ich wykorzystania. Wobec braku możliwości szybkiego zwiększenia obciążenia wydatkami inwestycyjnymi podmiotów gospodarczych oraz miast i gmin ze środków własnych i kredytów komercyjnych konieczne jest utrzymanie przez najbliższe lata dotychczasowego poziomu wysokości środków z istniejącego systemu opłatowo-redystrybucyjnego (fundusze ekologiczne).

83. Kierunkiem przewodnim polityki w zakresie gospodarowania odpadami jest zasada zrównoważonego rozwoju oraz zintegrowane podejście do ochrony środowiska z uwzględnieniem zagadnień odpowiedzialności. Idea nowej strategii polega na zaangażowaniu wszystkich partnerów gospodarczych i społecznych (podejście "z dołu do góry"). **Celem nadrzędnym polityki w zakresie gospodarowania odpadami jest** zapobieganie powstawaniu odpadów, przy rozwiązywaniu problemu odpadów "u źródła", odzyskiwanie surowców i ponowne wykorzystanie odpadów oraz bezpieczne dla środowiska końcowe unieszkodliwianie odpadów nie wykorzystanych. **Warunkiem realizacji** tego celu jest zmniejszenie materiało- i energochłonności produkcji (stosowanie czystych technologii), wykorzystywanie alternatywnych odnawialnych źródeł energii, stosowanie analizy pełnego "cyklu życia" produktu (produkcji, transportu, opakowania, użytkowania, ewentualnego ponownego wykorzystania i unieszkodliwiania).

84. Do priorytetów krótkookresowych (lata 2000-2002) w dziedzinie gospodarowania odpadami należą:

- ostateczne dostosowanie polskiego prawa do regulacji prawnych Unii Europejskiej, w tym dostosowanie do ramowych dyrektyw w sprawie odpadów, uszczegółowienie zasad gospodarowania takimi odpadami jak: oleje odpadowe, odpady PCB/PCT, zużyte baterie i akumulatory, odpady z produkcji dwutlenku tytanu, osady ściekowe, opakowania; zasad zmniejszania zagrożeń środowiska stwarzanych przez azbest oraz określenie szczegółowych warunków postępowania z odpadami (wykorzystywania, spalania i stosowania innych form unieszkodliwiania, składowania, transportu, itp.); uściślenie stosowanej terminologii;
- przygotowanie strategii gospodarowania odpadami na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym;
- opracowanie planów gospodarowania odpadami na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym oraz we współpracy z innymi krajami, z wydzieleniem planów gospodarowania odpadami niebezpiecznymi (w tym wybranymi rodzajami odpadów) i odpadami z opakowań;
- przygotowanie programów likwidacji odpadów niebezpiecznych zawierających metale ciężkie (rtęć, ołów, kadm) i trwałe zanieczyszczenia organiczne (PCB) (zarówno odpadów wytwarzanych jak i już nagromadzonych), a także przyspieszenie realizacji programu likwidacji mogilników, w których są przechowywane przeterminowane środki ochrony roślin i inne substancje niebezpieczne;
- tworzenie nowych struktur organizacyjnych i systemów dla realizacji zobowiązań tj. udzielania pozwoleń, prowadzenia kontroli, identyfikacji, ewidencji i rejestracji odpadów oraz zakładów przeróbki odpadów;
- opracowanie koncepcji budowy zintegrowanej sieci zakładów gospodarowania odpadami, ze szczególnym uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych;
- zwiększenie wysiłków na rzecz uzyskania wsparcia finansowego z Unii Europejskiej (w ramach funduszy przedakcesyjnych, funduszy strukturalnych i funduszu kohezyjnego), jak również z międzynarodowych instytucji finansowych;
- rozszerzenie mechanizmów rynkowych oraz przygotowanie skutecznych instrumentów ekonomicznych (kaucje, opłaty produktowe, system preferencji podatkowych zmierzający w kierunku rozwiązań obowiązujących w krajach Unii Europejskiej na recykling i odzysk materiałów);
- wdrożenie systemów pełnej i wiarygodnej ewidencji odpadów i metod ich zagospodarowywania (bazy danych);
- identyfikacja zagrożeń i rozszerzenie zakresu prac na rzecz likwidacji starych składowisk odpadów, modernizacji składowisk eksploatowanych oraz rekultywacji terenów zdegradowanych;
- przeprowadzenie ogólnokrajowej inwentaryzacji instalacji do unieszkodliwiania i wykorzystywania odpadów;
- przygotowanie programu działań zmierzających do zmniejszenia zawartości metali ciężkich w bateriach;

- ustanowienie przepisów prawnych dotyczących dopuszczalnych zawartości sumy metali ciężkich (ołowiu, kadmu, rtęci i chromu) w opakowaniach oraz harmonogramu stopniowej redukcji tej zawartości, z uwzględnieniem Dyrektywy Rady i Parlamentu Europejskiego 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów z opakowań;
- zmniejszenie do minimum przemieszczania odpadów, zgodnie ze wspólnotowymi zasadami bliskości i samowystarczalności;
- ograniczanie ilości odpadów składowanych na wysypiskach;
- utrzymywanie średniej ilości odpadów komunalnych na poziomie 300 kg/mieszkańca (obecnie w Polsce wynosi on ok. 290 kg/mieszkańca);
- rozpoczęcie prac nad skonstruowaniem odpowiedniego systemu cyklicznej sprawozdawczości dotyczącej gospodarowania odpadami, zarówno na potrzeby kraju jak i Wspólnoty Europejskiej (co 3 lata);

85. W średniookresowym horyzoncie czasowym (lata 2003-2010) konieczne będzie:

- zintensyfikowanie realizacji opracowanych planów gospodarowania odpadami;
- dwukrotne zwiększenie udziału odzyskiwanych i ponownie wykorzystywanych w procesach produkcyjnych odpadów przemysłowych w porównaniu ze stanem z 1990 r.;
- wdrożenie w całym kraju systemów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, w tym odpadów niebezpiecznych;
- tworzenie kompleksowych systemów odzysku surowców wtórnych z odpadów, m.in. makulatury, szkła, tworzyw sztucznych, odpadów gumowych, puszek aluminiowych; odzyskiwanie i powtórne wykorzystywanie co najmniej 50% papieru i szkła;
- stworzenie kompleksowego systemu odzysku opakowań i recyklingu materiałów z opakowań, w tym jednolitego systemu ewidencji tych odpadów; opracowanie i wdrożenie harmonogramu osiągnięcia określonego stopnia odzysku i recyklingu, z uwzględnieniem Dyrektywy Rady i Parlamentu Europejskiego 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów z opakowań;
- budowa zintegrowanej infrastruktury do bezpiecznego zbierania, segregacji, transportu, wykorzystywania i unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych (m.in. przetworzonych olejów, zużytych akumulatorów i baterii);
- zewidencjonowanie urządzeń zanieczyszczonych PCB i podjęcie działań technicznych dla eliminacji tych urządzeń i bezpiecznego usuwania olejów odpadowych zawierających powyżej 50 ppm PCB/PCT (np. oczyszczania transformatorów o zawartości powyżej 0,005% wagowych PCB);
- wprowadzenie systemów ewidencji zakładów posiadających rocznie ponad 500 litrów olejów odpadowych;
- podejmowanie działań w celu eliminacji PCB, w tym, w pierwszej kolejności przeprowadzenie inwentaryzacji urządzeń zawierających powyżej 5 litrów PCB oraz do końca 2010 r. oczyszczenie wszelkich urządzeń i instalacji zawierających te substancje;
- tworzenie rynków zbytu dla materiałów z odzysku;
- rozpoczęcie budowy systemu zintegrowanej sieci zakładów przeróbki odpadów (powiązanej z innymi państwami Unii Europejskiej), szczególnie odpadów niebezpiecznych;
- realizacja programu likwidacji mogiłników, w których składowane są przeterminowane środki ochrony roślin i inne substancje niebezpieczne;
- opracowanie i stopniowe wdrażanie narodowej strategii redukcji ilości składowanych odpadów ulegających biodegradacji, z uwzględnieniem Dyrektywy Rady 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów;
- składowanie jedynie unieszkodliwionych odpadów niebezpiecznych;

- zakończenie realizacji programu spalania odpadów szpitalnych;
- wycofanie z produkcji i użytkowania, bądź ograniczenie użytkowania substancji i materiałów niebezpiecznych reglamentowanych przez dyrektywy Unii Europejskiej i międzynarodowe przepisy prawne (m.in. zawierających metale ciężkie, trwałe zanieczyszczenia organiczne i substancje niszczące warstwę ozonową);
- wprowadzenie systemu pozwoleń zintegrowanych na emisje zanieczyszczeń do wszystkich komponentów środowiska w jednym postępowaniu administracyjnym i z punktu widzenia najlepszej dostępnej techniki, zgodnie z wymaganiami odpowiedniej dyrektywy Unii Europejskiej;
- wdrożenie skutecznego systemu kontroli i nadzoru nad gospodarowaniem odpadami, w tym prowadzenie monitoringu;
- rozszerzenie zakresu prac badawczo-rozwojowych nad nowymi technologiami odzysku i ponownego wykorzystania odpadów.

86. W okresie perspektywicznym (lata 2010-2025) priorytetowe kierunki polityki w zakresie ochrony środowiska przed odpadami obejmują:

- pełną przebudowę modelu konsumpcji i produkcji w kierunku poprawy efektywności energetycznej i surowcowej;
- realizacja zobowiązań w zakresie redukcji ilości składowanych odpadów ulegających biodegradacji, z uwzględnieniem Dyrektywy Rady 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów;
- ostateczne rozwiązanie problemu opakowań i odpadów z opakowań;
- zorganizowanie sprawnego systemu odzysku wszystkich surowców wtórnych z wykorzystaniem najlepszych dostępnych technik (BAT);
- zapewnienie całkowitego unieszkodliwienia nagromadzonych odpadów niebezpiecznych; w szczególności rozważenie celowości budowy odpowiednich instalacji w kraju lub wykorzystania istniejących za granicą;
- sukcesywną likwidację starych, wcześniej nagromadzonych odpadów przemysłowych i komunalnych;
- kontynuację prac badawczo-rozwojowych dotyczących technologii małodopadowych oraz technologii odzysku i ponownego użycia odpadów.

87. Ścisłe przestrzeganie uznanej hierarchii działań w gospodarowaniu odpadami - zapobieganie powstawaniu odpadów, ponowne wykorzystywanie i odzyskiwanie materiałów oraz energii, przekształcanie fizykochemiczne, termiczne lub biologiczne, unieszkodliwianie poprzez obróbkę termiczną i bezpieczne składowanie - służyć będzie zarówno zmniejszaniu rozmiaru problemu odpadów, jak i oszczędności energii oraz surowców.

3.2. Stosunki wodne i jakość wód

88. Sprawą zasadniczą dla poprawy jakości życia oraz dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju jest zapewnienie na całym terytorium kraju adekwatnego do potrzeb zaopatrzenia w wodę o odpowiedniej jakości, bez zakłócania naturalnej równowagi w środowisku. Wymaga to istotnej zmiany podejścia do gospodarowania zasobami wodnymi. Gospodarka komunalna (woda do picia), przemysł (woda technologiczna), energetyka (chłodzenie), rolnictwo (nawadnianie) i turystyka (woda do kąpieli) są w dużym stopniu zależne od dostępności wody o odpowiedniej jakości i w wystarczających ilościach, jednocześnie zaś są głównymi sprawcami zanieczyszczenia wody. Polityka ekologiczna państwa powinna być w związku z tym ukierunkowana na:

- zapobieganie zanieczyszczeniu słodkich wód powierzchniowych i podziemnych oraz wód Bałtyku, ze szczególnym naciskiem na zapobieganie u źródła,
- przywracanie wodom podziemnym i powierzchniowym właściwego stanu ekologicznego, a przez to zapewnienie między innymi odpowiednich źródeł poboru wody do picia.

89. Strategicznymi kierunkami działania w ochronie wód są kierunki następujące:

- przywrócenie jakości wód powierzchniowych i podziemnych (wg wskaźników fizykochemicznych, biologicznych i ekologicznych) do stanu wynikającego z planowanego sposobu ich użytkowania oraz potrzeb związanych z ich funkcjami ekologicznymi;
- restrukturyzacja poboru wód co celów użytkowych w taki sposób, aby zasoby wód podziemnych były użytkowane wyłącznie dla potrzeb ludności, jako woda do picia i surowiec dla przemysłu spożywczego (z dopuszczalnymi odstępstwami w przypadkach wymienionych w p. 45), zaś wody powierzchniowe - przede wszystkim dla potrzeb rolnictwa, przemysłu i energetyki, z zachowaniem ich walorów rekreacyjnych;
- realizacja budowy zbiorników retencyjnych i małej retencji dla wyrównania przepływu w rzekach oraz racjonalizacja gospodarowania spływami opadowymi w celu ograniczenia szybkiego ich odprowadzania do wód otwartych i unikania przesuszenia terenu; działania w tym zakresie powinny sprzyjać ochronie przyrodniczo ukształtowanych ekosystemów oraz ochronie gatunkowej flory i fauny związanej ze środowiskiem wodnym;
- zachowanie naturalnych zbiorników retencyjnych, takich jak tereny podmokłe i nieuregulowane ciekły wodne, głównie w ramach działań w zakresie ochrony różnorodności biologicznej i prowadzenia zrównoważonej gospodarki leśnej;
- ochrona wód powierzchniowych i morskich przed eutrofizacją; dotyczy to w pierwszej kolejności Pojezierzy, obszarów przyrody chronionej oraz podatnych na eutrofizację wód Zatoki Gdańskiej, Zalewu Szczecińskiego i Zalewu Wiślanego, a w następnej kolejności wód otwartych Morza Bałtyckiego oraz pozostałych wód w granicach Polski, w tym wód transgranicznych;
- ochrona wód Górnej Wisły i Górnej Odry przed zasoleniem wodami kopalnianymi.

90. Do priorytetów krótkookresowych (lata 2000-2002) w dziedzinie poprawy stosunków wodnych i jakości wód należą:

- przygotowanie strategii gospodarki wodnej i poprawy jakości wód oraz programów implementacyjnych dla osiągnięcia celów wymaganych poszczególnymi wspólnotowymi aktami prawnymi regulującymi problematykę poprawy jakości wód;
- wdrożenie zmodernizowanego systemu monitoringu emisji zanieczyszczeń i jakości wód w nawiązaniu do standardów Unii Europejskiej;
- znaczne zaawansowanie realizacji programów poprawy gospodarki wodno-ściekowej w "gorących punktach" (przedsiębiorstwa z "Listy 80" oraz oczyszczalnie ścieków w zlewni Bałtyku wymienione w dokumentach Komisji Helsińskiej);
- zakończenie realizacji programu likwidacji skutków wielkiej powodzi w dorzeczu Górnej Odry;
- przygotowanie programu działań ukierunkowanego na ograniczenie zrzutów ze ściekami substancji niebezpiecznych, nadzwyczajnych, incydentalnych zrzutów takich substancji w wyniku awarii przemysłowych oraz ich przenikania do wód podziemnych z mogilników i składowisk odpadów;
- wprowadzenie systemu pozwoleń zintegrowanych, pozwalających ograniczyć zrzut zanieczyszczeń do wód w wyniku działań w sferze ochrony powietrza i zagospodarowania odpadów;
- zakończenie prac nad nową ustawą Prawo wodne i wydanie wszystkich niezbędnych przepisów wykonawczych, a także ich ostateczne dostosowanie do pakietu dyrektyw Unii Europejskiej, dotyczących gospodarki wodno-ściekowej i jakości wód;
- pełne wdrożenie reformy zarządzania państwem w sferze gospodarki wodnej i ochrony wód, szczególnie na szczeblu powiatowym i wojewódzkim oraz w odpowiednich ogniach administracji niespolonej.

91. W średniookresowym horyzoncie czasowym (lata 2003-2010) konieczna będzie:

- likwidacja zrzutu ścieków nieoczyszczonych z miast i zakładów przemysłowych; zmniejszenie ładunku zanieczyszczeń odprowadzanych do wód powierzchniowych, w stosunku do stanu z 1990 r, z przemysłu o 50 %, z gospodarki komunalnej (na terenie miast i osiedli wiejskich) o 30 % i ze spływu powierzchniowego - również o 30 %, w celu spełnienia przez te wody standardów jakościowych obowiązujących w Unii Europejskiej;
- zmniejszenie wodochłonności produkcji przemysłowej o 50% (w przeliczeniu na jednostkę wartości produkcji sprzedanej) w stosunku do stanu w 1990 r;
- zaspokojenie zapotrzebowania mieszkańców kraju na odpowiedniej jakości wodę do picia, w tym poprzez ochronę wód podziemnych, a szczególnie głównych zbiorników tych wód na terytorium kraju; ustanowienie obszarów ochronnych tych zbiorników;
- realizacja programu poprawy jakości wody dostarczanej przez wodociągi komunalne ludności (zarówno w mieście jak i na wsi) i dostosowanie jej do zastrzonych wymagań prawnych;
- realizacja Programu ODRA-2006 (strategia modernizacji Odrzańskiego systemu wodnego);
- zakończenie realizacji programów poprawy gospodarki wodno-ściekowej w "gorących punktach" (przedsiębiorstwa z "Listy 80" oraz oczyszczalnie ścieków w zlewni Bałtyku wymienione w dokumentach Komisji Helsińskiej).

92. W okresie perspektywnym (lata 2010-2025) konieczne będzie:

- zrealizowanie programu budowy, rozbudowy i modernizacji oczyszczalni ścieków z podwyższonym usuwaniem biogenów w aglomeracjach o równoważnej liczbie mieszkańców powyżej 10000 (do 2015 r.);
- zrealizowanie programu budowy systemów kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków w 48 aglomeracjach mniejszych i rozbudowy w 822 aglomeracjach oraz w osiedlach wiejskich o równoważnej liczbie mieszkańców powyżej 2000 i zabudowie skupionej (do 2015 r.), tak aby w tym horyzoncie czasowym spełnić wymagania prawa wspólnotowego, o wyposażeniu w kanalizację i oczyszczalnie ścieków aglomeracje o równoważnej liczbie mieszkańców powyżej 2000;
- dalsze ograniczenie ładunku zanieczyszczeń odprowadzanych do wód z przemysłu, w tym wód słonych z górnictwa węglowego i solnego; eliminacja substancji niebezpiecznych ze ścieków odprowadzanych do wód powierzchniowych, w celu osiągnięcia wszystkich norm emisyjnych krajowych i unijnych;
- rozwiązanie problemu ochrony wód przed zanieczyszczeniami wywołanymi azotanami ze źródeł rolniczych; realizacja programów działań w zakresie zapobiegania zanieczyszczeniom azotanami ze źródeł rolniczych na obszarach szczególnie narażonych.
- rozwiązanie w sposób systemowy sanitacji terenów o zabudowie rozproszonej na obszarach wiejskich i miejskich.

3.3. Jakość powietrza. Zmiany klimatu

93. Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami jest **najbardziej czułym kierunkiem działań** w sferze ochrony środowiska, gdyż na nim koncentruje się uwaga przemysłu i społeczności lokalnych, ze względu na bezpośrednie oddziaływanie zanieczyszczeń powietrza na zdrowie pracowników i mieszkańców, a także uwaga rządów państw i całej społeczności międzynarodowej, ze względu na przenoszenie tych zanieczyszczeń na dalekie odległości, oddziaływanie na zmiany klimatu i wywoływanie niekorzystnych procesów w stratosferze (przede wszystkim w warstwie ozonowej). Zanieczyszczenia przenoszą się w powietrzu szybko i natychmiast oddziałują na człowieka, organizmy żywe, roślinność, wody, gleby, budowle i zabytki.

94. Cechami charakterystycznymi nowej polityki w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami są:

- zwiększenie liczby zanieczyszczeń objętych przeciwdziałaniem mającym zmniejszyć lub ograniczyć ich emisję i niekorzystne oddziaływanie na środowisko (do głównych należą substancje bezpośrednio zagrażające życiu i zdrowiu ludzi, takie jak metale ciężkie i trwałe

zanieczyszczenia organiczne, substancje degradujące środowisko i pośrednio wpływające na zdrowie i warunki życia, takie jak dwutlenek siarki, tlenki azotu, amoniak, lotne związki organiczne i ozon przyziemny, substancje wpływające na zmiany klimatyczne, takie jak dwutlenek węgla, metan, podtlenek azotu, HFCs, SF₆, PFCs, a także substancje niszczące warstwę ozonową, kontrolowane przez Protokół Montrealski);

- konsekwentne przechodzenie na likwidację zanieczyszczeń u źródła, poprzez zmiany nośników energii (ze szczególnym uwzględnieniem źródeł energii odnawialnej), stosowanie czystszych surowców i technologii (zgodnie z zasadą korzystania z najlepszych dostępnych technik i dostępnych metod) oraz minimalizację zużycia energii i surowców;
- coraz szersze normowanie emisji w przemyśle, energetyce i transporcie;
- coraz szersze wprowadzanie norm produktowych, ograniczających emisję do powietrza zanieczyszczeń w rezultacie pełnego cyklu życia produktów i wyrobów - od wydobycia surowców, poprzez ich przetwarzanie, wytwarzanie nowych produktów i wyrobów oraz ich użytkowanie, aż do przejścia w formę odpadów.

95. Do priorytetów krótkookresowych (lata 2000-2002) w dziedzinie ochrony powietrza należą:

- przygotowanie strategii i programów implementacyjnych służących osiągnięciu celów wyznaczonych w poszczególnych wspólnotowych aktach prawnych dotyczących poprawy jakości powietrza;
- zmniejszenie presji na środowisko "gorących punktów" zlokalizowanych w obszarach silnie przekształconych i zdegradowanych bądź zagrożonych degradacją (przede wszystkim presji ze strony przedsiębiorstw znajdujących się na "Liście 80" i na listach wojewódzkich); poprawienie stanu powietrza w ich otoczeniu tak, aby zmniejszyć liczbę takich punktów o 30 % w stosunku do wyjściowej liczby 80;
- opracowanie i rozpoczęcie realizacji programu ograniczenia emisji metali ciężkich (kadmu, ołowiu i rtęci) i trwałych zanieczyszczeń organicznych (WWA i dioksyn/furanów);
- wprowadzenie do przepisów prawnych norm emisyjnych dla 12 dziedzin działalności przemysłowej, zgodnie z wymogami protokołów z Aarhus w sprawie metali ciężkich i trwałych zanieczyszczeń organicznych; wprowadzenie do przepisów prawnych norm produktowych (w tym zakazów produkcji i użytkowania) dla produktów i wyrobów zawierających te zanieczyszczenia;
- zakończenie procesu harmonizacji polskich przepisów w dziedzinie ochrony atmosfery z odpowiednimi dyrektywami Unii Europejskiej;
- wprowadzenie zintegrowanych pozwoleń na emisję zanieczyszczeń do powietrza w ramach zintegrowanych pozwoleń na emisję obejmujących wszystkie elementy środowiska (zgodnych z dyrektywą IPPC);
- pełne wdrożenie reformy zarządzania państwem we wszystkich ogniach związanych z ochroną powietrza, szczególnie na szczeblu powiatowym i wojewódzkim.

96. W średniookresowym horyzoncie czasowym (do 2010 r.) należy zrealizować następujące cele:

- ograniczyć emisję pyłów średnio o 75% (w zakresie zróżnicowanym w zależności od branżowych wymagań określonych w przepisach prawa międzynarodowego i dyrektywach Unii Europejskiej), dwutlenku siarki o 56 %, tlenków azotu o 31 %, lotnych związków organicznych (poza metanem) o 4 % i amoniaku o 8 % w stosunku do stanu w 1990 r.;
- ograniczyć emisję toksycznych substancji z grupy metali ciężkich (rtęć, ołów, kadm) i trwałych zanieczyszczeń organicznych (pestycydy, benzo(a)piren i dioksyny), a także wycofać z produkcji i użytkowania bądź ograniczyć użytkowanie produktów zawierających te toksyczne substancje, zgodnie z wymogami protokołów z Aarhus do Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości;
- wycofać z użytkowania do 2005 r. benzynę ołowiową oraz całkowicie dostosować wymagania dotyczące benzyn i oleju napędowego do norm europejskich;

- intensyfikować proces eliminowania bądź ograniczania użytkowania wyrobów i urządzeń zawierających rtęć, ołów, kadm i PCB oraz substancji niszczących warstwę ozonową; wdrożyć system notyfikowania działalności w tym zakresie (produkcji, obrotu, importu, eksportu i użytkowania) oraz monitorowania obrotu takimi wyrobami i urządzeniami;
- osiągnąć w latach 2008-2012 wielkość emisji gazów cieplarnianych nie przekraczającą 94% wielkości emisji z roku 1988 i spełnić wymagania Protokołu z Kioto, dwukrotnie zmniejszyć w stosunku do stanu z 1990 r. energochłonność dochodu narodowego oraz szeroko wprowadzić najlepsze dostępne techniki z zakresu efektywności energetycznej i użytkowania odnawialnych źródeł energii;
- wprowadzić w szerokim zakresie najlepsze dostępne techniki (BAT) w zakresie ochrony powietrza, zalecane przez przepisy prawa międzynarodowego i sprawdzone w państwach wysoko rozwiniętych.

97. W okresie perspektywicznym (do 2025 r.) priorytetowe kierunki polityki w zakresie ochrony powietrza obejmują:

- głęboką przebudowę modelu produkcji i konsumpcji w kierunku poprawy efektywności energetycznej i surowcowej, szerszego wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz minimalizacji emisji zanieczyszczeń do powietrza przez wszystkie podstawowe rodzaje źródeł;
- pełną realizację zobowiązań dotyczących wyeliminowania lub ograniczenia produkcji i użytkowania wszystkich substancji i produktów zawierających niebezpieczne zanieczyszczenia powietrza, wynikających z wymogów międzynarodowych (metale ciężkie, trwałe zanieczyszczenia organiczne, substancje niszczące warstwę ozonową, azbest i niektóre inne);
- szeroki udział w międzynarodowych programach badawczych ukierunkowanych na identyfikację i ocenę zagrożeń z tytułu zanieczyszczenia powietrza, a także na doskonalenie najlepszych dostępnych technik (BAT) ograniczania tych zanieczyszczeń.

3.4. Stres miejski. Hałas i promieniowanie

98. Do najważniejszych elementów mających wpływ na ogólną jakość środowiska w kraju, a w jeszcze większym stopniu wpływ na oddziaływanie tej jakości na warunki życia ludności oraz na warunki prowadzenia działalności gospodarczej, należy stan środowiska na obszarach silnie uprzemysłowionych i zurbanizowanych. Często określa się to jako "stres miejski". Jest to konsekwencją faktu, że na obszarach tych występuje szczególnie duża koncentracja źródeł emisji zanieczyszczeń i innych uciążliwości istotnie ważących na ogólnokrajowych bilansach emisji, a także faktu, że zamieszkująca je ludność stanowi znaczącą część ogólnokrajowej populacji, a intensywnie rozwinięta działalność produkcyjna i usługowa wnosi istotny wkład w tworzenie dochodu narodowego. Każda poprawa stanu środowiska na tych terenach wiąże się więc z istotnymi korzyściami dla środowiska, gospodarki i społeczeństwa w skali ogólnokrajowej. Znaczenie, jakie obszary silnie uprzemysłowione i zurbanizowane mają dla polityki ekologicznej państwa wynika także stąd, że szczególnie duży jest zakres i intensywność występujących na tych obszarach zjawisk o cechach naruszeń i degradacji środowiska lub środowiskowego dyskomfortu, spowodowanych emisją zanieczyszczeń i uciążliwości oraz innymi formami antropopresji.

99. Poprawa jakości środowiska na tych obszarach musi obejmować przede wszystkim:

- zmniejszenie zakresu i skali przekroczeń dopuszczalnych stężeń szkodliwych zanieczyszczeń w powietrzu, wodzie i glebach, co będzie wymagać dalszego zmniejszenia ilości zanieczyszczeń odprowadzanych do powietrza i wód ze źródeł przemysłowych oraz radykalnej poprawy w tej dziedzinie jeśli chodzi o źródła komunalne (a w przypadku emisji zanieczyszczeń powietrza - także indywidualne paleniska domowe), przy jednoczesnym ograniczaniu dynamiki wzrostu emisji ze środków transportu,
- zmniejszenie intensywności degradacji powierzchni ziemi, co będzie wymagać minimalizowania technicznej zabudowy gruntów, ograniczania zakresu i optymalizowania sposobu prowadzenia różnego typu prac ziemnych, zmniejszenia strumienia odpadów przemysłowych i komunalnych oraz zwiększenia zakresu ich ponownego wykorzystania (i tym samym ograniczenia zapotrzebowania na powierzchnię do ich składowania), a także zwiększenia zakresu wykorzystania odpadów już nagromadzonych oraz zakresu różnego rodzaju prac rekultywacyjnych,

- zmniejszenie skali narażenia mieszkańców na nadmierny, zwłaszcza na ponadnormatywny poziom hałasu, przede wszystkim mającego największy zasięg przestrzenny hałasu emitowanego przez środki transportu,
- kontroli i ograniczenia emisji do środowiska promieniowania niejonizującego, pochodzącego przede wszystkim z urządzeń elektroenergetycznych i radiokomunikacyjnych,
- poprawę relacji pomiędzy powierzchnią terenów intensywnie zainwestowanych i powierzchnią terenów otwartych, stanowiących podstawową bazę dla rekreacji i wypoczynku oraz zapewniających właściwą cyrkulację i wymianę powietrza z obszarami sąsiednimi; wymagać to będzie m.in. hamowania tendencji do "rozlewania się" miast w formie niekontrolowanej urbanizacji, uprzemysłowienia terenów podmiejskich oraz zabudowy terenów tworzących system ekologiczny miasta,
- poprawę estetyki otoczenia, m.in. poprzez kształtowanie zieleni zorganizowanej, która ponadto pełni funkcje ochronne.

100. Poza celami polityki ekologicznej ukierunkowanymi także na zmniejszenie stresu miejskiego, sformułowanymi w roz. 3.1-3.3 i 3.6, planuje się podjęcie następujących zadań:

(a) w horyzoncie krótkookresowym (do 2002 r.):

- pełną harmonizację polskich przepisów w dziedzinie ochrony środowiska i środków transportu z odpowiednimi dyrektywami Unii Europejskiej wprowadzonymi do 1999 r. włącznie, dotyczącymi m.in. ograniczenia emisji hałasu przez maszyny i urządzenia budowlane oraz przez zmechanizowany sprzęt gospodarstwa domowego;
- pełne znormalizowanie pomiarów hałasu i klasyfikacji źródeł hałasu, z uwzględnieniem wymogów unijnych dotyczących źródeł hałasu;

(b) w horyzoncie średniookresowym (do 2010 r.):

- sporządzenie dla wszystkich miast powyżej 250 000 mieszkańców map akustycznych oraz, na ich podstawie, programów ograniczenia hałasu na obszarach, na których poziom hałasu przekracza wartości dopuszczalne (m.in. poprzez budowę ekranów akustycznych, wymianę okien w domach mieszkalnych przy trasach intensywnego ruchu, unowocześnienie taboru komunikacji publicznej, budowę obwodnic wokół miast, wprowadzenie linii kolejowych i tras szybkiego ruchu na obszarze miast do wykopów i tuneli, oraz inne działania),
- ograniczenie hałasu na obszarach miejskich wokół lotnisk, terenów przemysłowych oraz głównych dróg i szlaków kolejowych do poziomu nie przekraczającego w porze nocnej 55 dB (poziom równoważny),
- wprowadzenie do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zapisów poświęconych ochronie przed hałasem i promieniowaniem niejonizującym, z wyznaczeniem stref ograniczonego użytkowania wokół lotnisk, terenów przemysłowych, urządzeń elektroenergetycznych, radiokomunikacyjnych i radiolokacyjnych oraz głównych dróg i szlaków kolejowych wszędzie tam, gdzie przekraczany jest poziom hałasu wynoszący 55dB w porze nocnej i gdzie jest rejestrowane przekroczenie dopuszczalnych poziomów promieniowania niejonizującego,
- wyeliminowanie z produkcji środków transportu, maszyn i urządzeń, których hałaśliwość nie odpowiada standardom Unii Europejskiej oraz stopniowe eliminowanie użytkowania takich urządzeń;

(c) w horyzoncie długookresowym (do 2025 r.):

- ograniczenie hałasu na terenie miast do poziomu 55 dB w porze nocnej,
- sporządzenie map akustycznych dla wszystkich miast powyżej 100 000 mieszkańców,
- stworzenie stałej sieci monitorowania poziomu hałasu w newralgicznych z punktu widzenia zagrożenia hałasem rejonach wszystkich miast powyżej 100.000 mieszkańców (tereny w zasięgu oddziaływania szczególnie dużych lub szczególnie licznych emitorów hałasu takich jak

środki transportu i urządzenia transportowe, urządzenia przemysłowe, linie elektroenergetyczne wysokiego napięcia, itp.).

3.5. Bezpieczeństwo chemiczne i biologiczne

101. Wzrastające znaczenie w stosowaniu zasady przezorności w polityce ekologicznej państwa, a szczególnie w realizacji jej celów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego społeczeństwa i gospodarki, odgrywa bezpieczeństwo chemiczne i biologiczne. W tym kontekście oznacza ono wprowadzenie pełnej kontroli zagrożeń dla środowiska związanych z **wytwarzaniem, przetwarzaniem, dystrybucją, składowaniem oraz stosowaniem chemikaliów i genetycznie modyfikowanych organizmów**. Kontrola ta będzie polegać na stosowaniu następujących mechanizmów:

- zakazu produkcji i użytkowania określonych substancji i preparatów, co do których stwierdzono, że stopień ryzyka dla zdrowia i środowiska, i związane z tym potencjalne straty przewyższają korzyści społeczne i gospodarcze z tytułu ich stosowania, przy czym możliwe jest znalezienie zamienników;
- rezygnacja (zakaz stosowania) z pewnych technologii (szczególnie biotechnologii) w przypadku stwierdzenia ewidentnych i niemożliwych do wyeliminowania poważnych zagrożeń dla zdrowia i środowiska;
- ograniczeń co do zakresu i czasu stosowania, jeśli brak skutecznych zamienników;
- wprowadzaniu procedur notyfikowania bądź licencjonowania działalności w zakresie produkcji, obrotu i użytkowania genetycznie modyfikowanych organizmów (bądź produktów wytworzonych z ich użyciem) a także substancji i preparatów chemicznych zaliczonych do kategorii niebezpiecznych dla zdrowia i środowiska;
- szerokiego wprowadzenia do praktyki procedur zarządzania ryzykiem na szczeblu zakładowym i regionalnym, w tym mechanizmów kontroli oraz stosowania znakowania produktów wprowadzanych do obrotu.

102. W realizacji celów, o których mowa wyżej, będą stosowane generalne wytyczne zawarte w Agendzie 21 i rekomendacjach i decyzjach OECD oraz szczegółowe zasady ujęte w dyrektywach Unii Europejskiej, ustaleniach Międzynarodowego Forum Bezpieczeństwa Chemicznego oraz szeregu międzynarodowych organizacji, zajmujących się problematyką bezpieczeństwa chemicznego i biologicznego (IOMC, UNEP, MOP, FAO, WHO, UNIDO, IMO).

103. W **horyzoncie krótkookresowym** (do 2002 r.) będą realizowane następujące cele w dziedzinie bezpieczeństwa chemicznego i biologicznego:

- przyjęcie ustawy o substancjach i preparatach chemicznych i wdrożenie systemu ich rejestrowania i kontroli;
- opracowanie i przyjęcie ustawy o genetycznie zmodyfikowanych organizmach;
- powołanie odpowiednich instytucji i organów (agencji, ośrodków, komisji, służb kontrolnych, laboratoriów) odpowiedzialnych za sterowanie procedurami związanymi z użytkowaniem substancji i preparatów chemicznych oraz genetycznie zmodyfikowanych organizmów;
- przystąpienie do konwencji PIC, wymagającej uzyskania przez eksportera wcześniejszej zgody organu państwowego w kraju importera, w odniesieniu do międzynarodowego obrotu pestycydami i innymi substancjami niebezpiecznymi;
- ratyfikowanie protokołu w sprawie bezpieczeństwa biologicznego;
- pełna harmonizacja polskich przepisów z obowiązującymi dyrektywami Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa chemicznego i biologicznego;
- opracowanie i rozpoczęcie realizacji "Programu 2000" poświęconego postępowaniu z substancjami zagrażającymi środowisku (wstępna ocena 2000 substancji wytwarzanych w dużych ilościach, szczególnie ocena 200 substancji szczególnie zagrażających środowisku oraz 50 substancji objętych kompleksowymi programami ograniczenia zagrożeń) wzorowanego na analogicznym programie realizowanym przez państwa Unii Europejskiej.

104. W horyzoncie średniookresowym (do 2010 r.) przewiduje się osiągnięcie następujących celów:

- wprowadzenie zasad dobrej praktyki laboratoryjnej (GLP) we wszystkich laboratoriach uczestniczących w systemie państwowej kontroli produkcji i użytkowania niebezpiecznych substancji i preparatów chemicznych oraz genetycznie modyfikowanych organizmów, a także zorganizowanie laboratoriów referencyjnych;
- zorganizowanie krajowego rejestru uwalniania i transferu zanieczyszczeń (PRTR), zgodnie z ustaleniami OECD;
- wdrożenie globalnego dobrowolnego systemu klasyfikacji i oznakowania chemikaliów;
- zorganizowanie rejestru substancji chemicznych wytwarzanych w Polsce i importowanych do Polski;
- szerokie wprowadzenie do praktycznego stosowania dobrowolnych działań przemysłu w zakresie bezpieczeństwa chemicznego i biologicznego (programy "Odpowiedzialność i troska", "Zarządzenie produktem" i inne);
- opracowanie i realizacja szerokiego informowania społeczeństwa o zagrożeniach z tytułu użytkowania niebezpiecznych substancji chemicznych i preparatów oraz genetycznie modyfikowanych organizmów;
- wprowadzenie procedur oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do nowych substancji i preparatów wprowadzanych na rynek oraz nowych biotechnologii.

105. W horyzoncie długookresowym (do 2025 r.) nastąpi pełne włączenie się Polski do realizacji międzynarodowych programów związanych z bezpieczeństwem chemicznym i biologicznym. Będą podjęte działania dla systematycznego harmonizowania polskich przepisów prawnych przepisami Unii Europejskiej oraz wdrażania w praktyce administracji publicznej i przemysłowej wymogów i zaleceń wypracowywanych przez właściwe organizacje międzynarodowe, w których Polska posiada lub będzie posiadać członkostwo.

3.6. Nadzwyczajne zagrożenia środowiska

106. Nadzwyczajne zagrożenia środowiska obejmują skutki dla środowiska w wyniku awarii przemysłowych i transportowych z udziałem niebezpiecznych substancji chemicznych, niekontrolowanych uwolnień do środowiska genetycznie modyfikowanych organizmów, a także klęsk żywiołowych (powodzi, pożarów lasów, sztormów i innych ekstremalnych zjawisk klimatycznych). Zgodnie z zasadami przezorności i prewencji jednym z głównych celów polityki ekologicznej państwa jest eliminowanie lub zmniejszenie skutków dla środowiska z tytułu nadzwyczajnych zagrożeń, a także doskonalenie istniejącego systemu ratowniczego na wypadek zaistnienia awarii i klęsk żywiołowych.

107. W horyzoncie krótkookresowym (do 2002 r.) będą realizowane następujące cele związane z nadzwyczajnymi zagrożeniami środowiska:

- wydanie przepisów wykonawczych do ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska dotyczących raportów bezpieczeństwa i planów operacyjno-ratowniczych;
- pełna harmonizacja polskich przepisów prawnych z dyrektywą "Seveso II" oraz innymi dyrektywami Unii Europejskiej odnoszącymi się do przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom środowiska (w szczególności dyrektywą dotyczącą bezpiecznego transportu drogowego niebezpiecznych towarów oraz transgranicznego przemieszczania odpadów);
- ustalenie organów odpowiedzialnych i doradczych, zajmujących się sprawami notyfikowania i rejestrowania obiektów niebezpiecznych oraz licencjonowania działalności i rejestrowania ekspertów, uprawnionych do sporządzania analiz ryzyka, raportów bezpieczeństwa i planów operacyjno-ratowniczych;
- zorganizowanie krajowego rejestru obiektów niebezpiecznych;
- ratyfikowanie konwencji EKG w sprawie transgranicznych skutków awarii przemysłowych;
- rozpoczęcie prac nad nową ustawą w sprawie nadzwyczajnych zagrożeń środowiska, kompleksowo ujmującą zagadnienia awarii przemysłowych i transportowych, nagłych uwolnień genetycznie modyfikowanych organizmów oraz klęsk żywiołowych;

- powierzenie Ministrowi Środowiska funkcji koordynacyjnych w zakresie nadzwyczajnych zagrożeń środowiska, Inspekcji Ochrony Środowiska - roli wiodącego organu kontrolnego, zaś Państwowej Straży Pożarnej funkcji podstawowej formacji ratowniczej w wypadku zaistnienia awarii i klęski żywiołowej oraz głównej roli w zakresie kontroli działań zapobiegających poważnym awariom przemysłowym;
- powołanie placówki (agencji, ośrodka) prowadzącej sprawę rejestrów wymaganych przepisami, organizowanie szkoleń, przygotowywanie wytycznych metodycznych i projektów programów działań związanych z wdrażaniem przepisów i procedur dotyczących nadzwyczajnych zagrożeń środowiska; placówka ta powinna także pełnić funkcje krajowego punktu kontaktowego dla międzynarodowych organizacji, programów i konwencji związanych z tą problematyką;
- opracowanie programu informowania społeczeństwa o nadzwyczajnych zagrożeniach środowiska i edukacji w tym zakresie, obejmującego działania na szczeblu lokalnym, regionalnym i centralnym
- znowelizowanie przepisów dotyczących planowania przestrzennego w taki sposób, aby każdy plan miejscowy dla gminy, na terenie której znajdują się obiekty niebezpieczne, zawierał ustalenia w zakresie nadzwyczajnych zagrożeń nadzwyczajnym zagrożeniom.

108. W horyzoncie średniookresowym (do 2010 r.) należy osiągnąć następujące cele:

- sporządzić raporty bezpieczeństwa, zakładowe plany zarządzania ryzykiem i plany operacyjno-ratownicze dla wszystkich obiektów niebezpiecznych, objętych wymogami dyrektywy "Seveso II" (wyższe kryterium ilości substancji niebezpiecznych); będzie to dotyczyć ok. 200 obiektów na terytorium kraju;
- sporządzić oceny ryzyka i dokonać rejestracji wszystkich obiektów, objętych wymogami dyrektywy "Seveso II" (niższe kryterium ilości substancji niebezpiecznych); będzie to dotyczyć ok. 1000 obiektów na terytorium kraju;
- sporządzić plany operacyjno-ratownicze dla wszystkich gmin, w których znajdują się obiekty niebezpieczne;
- sporządzić wojewódzkie plany zarządzania ryzykiem dla wszystkich województw oraz plany powiatowe dla tych powiatów, na terenie których znajduje się więcej niż 5 obiektów niebezpiecznych (z liczby ok. 1200 obiektów niebezpiecznych na terytorium kraju);
- zorganizować na szczeblu centralnym system analizy doświadczeń z przebiegu zaistniałych awarii i przebiegu akcji ratowniczych; sporządzać okresowo (nie rzadziej niż co 3 lata) raporty w tym zakresie;
- wprowadzić system ubezpieczeń ekologicznych dla tych rodzajów obiektów i działań niebezpiecznych, dla których ewentualna sytuacja awaryjna może oznaczać konieczność szybkiego sfinansowania działań ratowniczych i naprawczych;
- sporządzenie programu technicznego wzmocnienia krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

109. W perspektywie (do 2025 r.) należy osiągnąć taki stan, aby awaryjność przemysłowych instalacji niebezpiecznych oraz środków transportowych (rucociągów, samochodów, wagonów kolejowych, statków) nie przekraczała średnich wskaźników dla państw OECD.

3.7. Różnorodność biologiczna i krajobrazowa

110. Bezpieczeństwo ekologiczne państwa zakłada m.in. utrzymanie na odpowiednim poziomie krajowej różnorodności biologicznej i krajobrazowej oraz zwiększenia powierzchni obszarów chronionych do 1/3 terytorium kraju. Celem nowej polityki ekologicznej jest m.in. zwiększenie skali rekultywacji i renaturyzacji obszarów zdegradowanych, zapobieganie pogarszaniu się jakości środowiska, powstrzymanie procesu degradacji zabytków kultury, a także zwiększenie skuteczności ochrony obszarów objętych już ochroną prawną. Ochrona różnorodności biologicznej i krajobrazowej to jeden z ważniejszych obszarów w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego państwa.

111. Podstawowe zadania władz państwowych, służb publicznych i administracji gospodarczej polegają na tworzeniu warunków, opracowywaniu planów i ich koordynacji, oraz wdrożeniu sprzyjających

ochronie różnorodności biologicznej metod gospodarowania, dobrych praktyk w różnych sektorach gospodarki po to, by zachować całe bogactwo przyrody oraz dziedzictwa kulturowego z nią związanego. Główne cele działań to:

- tworzenie warunków do realizacji strategii zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju;
- poprawa stanu środowiska - usunięcie lub ograniczenie zagrożeń dla zachowania różnorodności biologicznej i krajobrazowej;
- zachowanie, odtworzenie i wzbogacanie zasobów przyrody;
- osiągnięcie powszechnej akceptacji dla zachowania całości spuścizny przyrodniczej i kulturowej Polski.

112. Działania mające na celu ochronę różnorodności biologicznej na poziomie krajowym powinny zmierzać do **poprawy ochrony naturalnego dziedzictwa** przez:

- przyjęcie zasady ochrony i umiarkowanego użytkowania bogactwa zasobów przyrody jako podstawy w rozwoju państwa,
- stworzenie spójnego systemu prawnego i finansowego w celu zapewnienia ramowych możliwości realizacji praktycznej ochrony przyrody; potrzeby ochrony różnorodności biologicznej i krajobrazowej muszą być uwzględniane w planach przestrzennego zagospodarowania kraju, województw i gmin,
- opracowanie i wdrożenie narodowych międzyresortowych, przekrojowych planów i programów dotyczących ochrony i zrównoważonego wykorzystania zasobów biologicznych,
- tworzenie warunków ochrony *in situ* i *ex situ* różnorodności biologicznej; objęcie ochroną przyrody całego kraju, niezależnie od form jej użytkowania,
- ochronę gatunków dzikiej flory i fauny poprzez rozbudowę i doskonalenie systemu reglamentacji obrotu okazami i wyrobami, zgodnie z postanowieniami Konwencji Waszyngtońskiej i wymogami unijnymi;
- badania i monitorowanie stanu zasobów przyrodniczych,
- ochronę *in situ* i *ex situ* ras i odmian udomowionych gatunków;
- ochronę najbardziej zagrożonych ekosystemów oraz gatunków i ich siedlisk przez tworzenie i powiększanie narodowej sieci obszarów chronionych (parki narodowe, rezerваты przyrody i inne), wdrożenie systemu Natura 2000,
- wdrożenie specjalnej strategii ochrony obszarów wodno-błotnych; są to siedliska szczególnie ważne dla zachowania różnorodności biologicznej i krajobrazowej oraz zachowania bilansu wodnego kraju, których ochrona wymaga wielosektorowego podejścia w zagospodarowaniu przestrzennym w skali regionu i kraju,
- ochronę rzek oraz innych ciągów obszarowych mających duże znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej, w tym jako korytarze ekologiczne,
- opracowanie prawnych i technicznych rozwiązań mających na celu zapewnienia bezpieczeństwa biologicznego kraju - w tym przeciwdziałanie negatywnym skutkom wprowadzania do środowiska genetycznie modyfikowanych organizmów,
- tworzenie i doskonalenie instrumentów ekonomicznych, koniecznych dla ochrony umiarkowanego wykorzystania różnorodności biologicznej,
- propagowanie wiedzy ekologicznej, zagadnień ochrony ekosystemów, naturalnych siedlisk i gatunków, ochrony krajobrazu, kształtowanie norm zachowań sprzyjających ochronie różnorodności biologicznej,
- zainteresowanie i włączenie w działania na rzecz ochrony przyrody całego społeczeństwa i poszczególnych grup społecznych,

- przygotowanie odpowiednich programów edukacyjnych i stworzenie możliwości ich wdrożenia,
- prowadzenie i umacnianie współpracy międzynarodowej, szczególnie w celu ochrony zasobów stanowiących wspólne dziedzictwo oraz "obszarów wrażliwych", tj. obszarów przyrodniczych szczególnie podatnych na zniszczenie.

Skuteczność działań w zakresie ochrony dziedzictwa przyrodniczego kraju zależy przede wszystkim od polityki i rozwiązań na szczeblu lokalnym oraz pozyskania zainteresowania i zrozumienia ze strony społeczności lokalnych.

113. Do pilnych **celów krótkookresowych** (do 2002 r.) należą:

- opracowanie i przyjęcie krajowej strategii ochrony różnorodności biologicznej, jako realizacji zobowiązań wobec Konwencji o ochronie różnorodności biologicznej, której Polska jest stroną;
- włączenie ustaleń tej strategii do resortowych (działowych) programów i strategii w dziedzinach: (a) rolnictwa, (b) leśnictwa, (c) turystyki i rekreacji, (d) zagospodarowania przestrzennego, (e) transportu, (f) gospodarki wodnej, (g) gospodarki morskiej, (h) edukacji, (i) kultury;
- włączenie ustaleń tej strategii do programów zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska, sporządzanych na szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim;
- połączenie w jeden resort administrowania wszystkimi zasobami naturalnymi, co oznacza m.in. włączenie do kompetencji Ministerstwa Środowiska zadań związanych z ochroną zasobów przyrodniczych Bałtyku, ochronę gleb oraz planowania przestrzennego; pozwoli to na sprawny i kompleksowy nadzór i prowadzenie kontroli zróżnicowanego użytkowania całości zasobów naturalnych kraju;
- powołanie Urzędu Głównego Konserwatora Przyrody jako agencji nadzorowanej przez Ministra Środowiska;
- kadrowe, finansowe i kompetencyjne wzmocnienie służb ochrony przyrody działających na szczeblu centralnym i wojewódzkim oraz w parkach narodowych i krajobrazowych;
- ustanowienie na szczeblu powiatu i gminy komórek lub stanowisk, odpowiedzialnych za ochronę różnorodności biologicznej (wspólnie z zagadnieniami zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska).

114. Konkretnie działania podejmowane na różnych szczeblach i w różnych resortach w perspektywie **średniookresowej** (do 2010 r.) powinny obejmować:

a/ w dziedzinie ochrona środowiska:

- utworzenie w Polsce Europejskiej Sieci Obszarów Chronionych **Natura 2000** poprzez waloryzację przyrodniczą obszarów objętych już ochroną prawną, jak też cennych obszarów przyrodniczych dotychczas nie objętych żadną formą ochrony, a spełniających kryteria sieci NATURA;
- renaturalizację i poprawę stanu zniszczonych ekosystemów i siedlisk przyrodniczych, szczególnie leśnych i wodno-błotnych,
- restytucję gatunków (w uzasadnionych przypadkach),
- stosowanie wszelkich sposobów ochrony zasobów przyrodniczych poza naturalnymi stanowiskami (*ex situ*); stworzenie i utrzymanie niezbędnych warunków do ochrony *ex situ*, wpieranie badań i prac z tego zakresu,
- wspieranie prac badawczych i inwentaryzacyjnych w zakresie oceny stanu i rozpoznawania zagrożeń różnorodności biologicznej,
- wprowadzenie monitoringu różnorodności biologicznej, wdrożenie kryteriów i wskaźników do kontroli skuteczności wprowadzania polityki ekologicznej państwa;

b/ w dziedzinie rolnictwa:

- kontrolowanie pozyskania zasobów biologicznych z ich naturalnych siedlisk dla potrzeb ochrony *ex situ*,

- ustanowienie przepisów prawnych regulujących bezpieczeństwo biologiczne kraju oraz zapewnienie środków na wykonywanie prawa i kontrolowanie zagrożeń związanych z wykorzystaniem biotechnologii,
- działania na rzecz utrzymania urozmaiconego krajobrazu rolniczego z gospodarstwami średniej wielkości,
- prawne i finansowe wspieranie form rolnictwa stosujących metody produkcji nie naruszające równowagi przyrodniczej, przede wszystkim rolnictwa ekologicznego i zintegrowanego,
- ochronę i gospodarowanie różnorodnością biologiczną na całym terytorium kraju, włączając w to obszary zagospodarowane i tereny zurbanizowane; ochrona wielu gatunków i ich siedlisk uzależniona jest od zachowania całości środowiska ich życia - w wielu przypadkach obejmuje to również zachowanie interwencji ludzi, na przykład tradycyjnego systemu zagospodarowania obszaru; niezbędne tu jest uzgodnienie z wszystkimi zainteresowanymi sektorami i wprowadzenie odpowiednich zasad w realizacji programów inwestycyjnych w budownictwie, rolnictwie, leśnictwie, transporcie i turystyce,
- zachowanie tradycyjnych praktyk gospodarczych na terenach przyrodniczo cennych jako narzędzia ochrony i zrównoważonego wykorzystania zasobów biologicznych,
- powstrzymanie się od wprowadzania gatunków, które mogą zagrażać integralności naturalnych ekosystemów i siedlisk, lub stanowić zagrożenie gatunków rodzimych;

c/ w dziedzinie edukacji:

- działania na rzecz wzrostu świadomości ekologicznej i kształtowania opinii społeczeństwa oraz władz szczebla lokalnego; promowanie zagadnień różnorodności biologicznej poprzez krajowe i lokalne szkolenia i kampanie informacyjne, poprawa komunikacji społecznej w zakresie zrozumienia celów i skutków ochrony różnorodności biologicznej,
- propagowanie umiarkowanego użytkowania zasobów biologicznych i praktyk oszczędnego i rozsądnego gospodarowania, tak by nie niszczyć zasobów przyrody ponad niezbędne potrzeby zgodnie z zasadami trwałego i zrównoważonego rozwoju, wskazywanie na lokalne korzyści z zachowania różnorodności biologicznej i krajobrazowej,
- prowadzenie wymiany informacji z zakresu ochrony różnorodności biologicznej i międzynarodowej współpracy naukowej.

115. Perspektywicznym celem ochrony różnorodności biologicznej i krajobrazowej, zakładanym do realizacji do 2025 r, jest:

- zabezpieczenie zachowania cennych przyrodniczo obszarów, dotychczas nie chronionych prawnie, poprzez objęcie ich różnymi formami ochrony przyrody,
- stworzenie na pozostałym terytorium kraju takich warunków i zasad prowadzenia działalności gospodarczej (w tym zasad ochrony gatunkowej zwierząt i roślin), aby różnorodność biologiczna **ulegała stopniowemu wzbogacaniu**. Dla kontroli tego procesu powinien być wypracowany naukowo uzasadniony i społecznie akceptowalny zestaw mierników.

ROZDZIAŁ 4. NARZĘDZIA I INSTRUMENTY POLITYKI EKOLOGICZNEJ

4.1. Prawo ochrony środowiska i jego dostosowanie do wymagań Unii Europejskiej

A. Kierunki ogólne

116. Dla skutecznej realizacji polityki ekologicznej niezbędne jest stworzenie **nowoczesnego i spójnego wewnątrznie systemu prawa ochrony środowiska**. System ten musi spełniać kilka podstawowych wymagań:

- zgodność z Konstytucją,

- zgodność ze zobowiązaniami międzynarodowymi Polski (w tym z wymaganiami Unii Europejskiej),
- akceptacja społeczna,
- możliwość wdrożenia,
- skuteczność ekologiczna,
- efektywność ekonomiczna.

117. Nowy system prawa ochrony środowiska, gruntownie przebudowany w stosunku do obecnie obowiązującego, powinien pozwalać, w miarę możliwości, na elastyczne wybieranie instrumentów dla realizacji określonych celów, stosując przy tym konstytucyjną zasadę pomocniczości. Cele te powinny być przy tym realizowane na najbardziej odpowiednim szczeblu - pewne cele najlepiej na centralnym, ale większość na wojewódzkim i lokalnym. Niektóre z nich można powierzyć instytucjom niepaństwowym (jednostkom badawczo-rozwojowym, agencjom, fundacjom, organizacjom gospodarczym, społecznym organizacjom ekologicznym). Niezbędne jest tutaj uwzględnianie struktury administracyjnej państwa i precyzyjne dokonanie podziału kompetencji i związanej z tym odpowiedzialności pomiędzy poszczególnymi szczeblami tej struktury. Docelowo powinien powstać taki system prawa ochrony środowiska, w którym możliwe jest dobieranie przez aktualnych decydentów zestawu odpowiednich narzędzi oddziaływania na użytkowników środowiska w zależności od rodzaju problemu wymagającego rozwiązania i w zależności od bieżących warunków, przy czym będą oni odpowiadać za wybranie takich narzędzi (ich kombinacji), które byłyby jednocześnie najbardziej skuteczne ekologicznie, najefektywniejsze ekonomicznie i najbardziej akceptowane społecznie. Do tego celu potrzebne jest istnienie całego szeregu instrumentów ekonomicznych, administracyjnych i innych jak np. dobrowolnych porozumień z przemysłem, rejestracja i certyfikacja systemów zarządzania środowiskiem.

118. Projekty normatywnych aktów prawnych oraz dokumenty programowe z dziedziny ochrony środowiska (plany, strategie, polityki, itp.) będą poddawane:

- ocenie ekologicznej skuteczności bądź ocenie oddziaływania na środowisko (w formie tzw. strategicznych ocen oddziaływania na środowisko),
- ocenie efektywności kosztowej (tzn. badaniu przy pomocy jakich narzędzi "najtaniej" osiągnąć można dany cel),
- konsultacji społecznej obejmującej wszystkie zainteresowane grupy interesów (w tym przedsiębiorców, organizacje ekologiczne, samorządy).
- ocenie zgodności z wymogami Unii Europejskiej co już jest obligatoryjnie praktykowane i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz z zobowiązaniami prawnomiędzynarodowymi Polski.

Po uchwaleniu będą poddawane okresowej (co 5 lat) obowiązkowej analizie skuteczności mającej na celu ocenę efektywności danego aktu, strategii lub polityki z punktu widzenia ekologicznego, ekonomicznego i społecznego.

B. Zadania krótkookresowe

119. Zadania krótkookresowe (2000-2002) w sferze doskonalenia prawa ochrony środowiska będą się koncentrować na **transpozycji** przepisów **Unii Europejskiej** do przepisów prawa polskiego, w związku z uzyskaniem statusu kraju kandydującego do Unii Europejskiej i założonym przez Polskę terminem gotowości do członkostwa w Unii z końcem 2002 r. Wytocznymi do realizacji tych zadań będzie "Narodowy program przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej", stanowisko negocjacyjne Polski w rozmowach przedakcesyjnych oraz wyniki tych negocjacji. Kluczową sprawą będzie pakiet wynegocjowanych, przejściowych okresów dostosowawczych (zakres i terminy). Należy przy tym przyjąć zasadę, że sprawy objęte listą okresów dostosowawczych zawartą w stanowisku negocjacyjnym Polski nie będą rozstrzygane w krajowych przepisach prawnych przyjmowanych przed zakończeniem negocjacji.

120. Do **pilnych zadań krótkookresowych** (2000-2002) w sferze doskonalenia prawa ochrony środowiska należy przyjęcie następujących nowych lub gruntownie przebudowanych przepisów: w głównej mierze w związku z koniecznością transpozycji prawa wspólnotowego do prawa krajowego:

- ustawy o ochronie środowiska;
- ustawy o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie;
- ustawy o substancjach i preparatach chemicznych;
- ustawy Prawo wodne;
- ustawy o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków;
- ustawy o genetycznie zmodyfikowanych organizmach;
- nowej ustawy o odpadach;
- ustawy o opakowaniach i odpadach z opakowań;
- ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- ustawy o ochronie przyrody;
- ustawy o ochronie zwierząt;
- ustawy o ochronie roślin uprawnych;
- ustawy o kontroli substancji zubażających warstwę ozonową;
- ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej;
- ustawy w sprawie wzrostu wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych;
- ustawy o leśnym materiale rozmnożeniowym.

Ważną rolę w pełnej transpozycji prawa wspólnotowego będą odgrywały przepisy wykonawcze do wymienionych ustaw; pakiety obligatoryjnych przepisów wykonawczych powinny być wprowadzone do końca 2002 r., zaś przepisy fakultatywne - do końca 2005r.

121. Istotną rolę w zapewnieniu zrównoważonego rozwoju kraju odgrywać będą procedury ocen oddziaływania na środowisko uregulowane w **ustawie o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie**. Obejmować one będą, podobnie jak dotąd, inwestycje mogące szczególnie znacząco oraz znacząco oddziaływać na środowisko, a także plany zagospodarowania przestrzennego oraz projekty polityk, strategii, planów lub programów rozwoju i restrukturyzacji w dziedzinie transportu, energetyki, gospodarki wodnej, gospodarowania odpadami, przemysłu, telekomunikacji, turystyki i innych dziedzin działalności, opracowywane na szczeblu centralnym lub wojewódzkim, których realizacja może oddziaływać na środowisko. Nowa ustawa zapewni także dostosowanie do wymagań Unii Europejskiej w dziedzinie ustawodawstwa tzw. horyzontalnego oraz Konwencji z Aarhus (1998) o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, a także Konwencji z Espoo (1991) o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym.

122. Ustawa o substancjach i preparatach chemicznych, której uchwalenie planowane jest na koniec 2000 r., zapewni pełne dostosowanie do wymagań Unii Europejskiej określonych w szeregu dyrektyw, a dotyczących m.in.: klasyfikacji i oznakowania substancji i preparatów chemicznych, wymogów dotyczących sporządzania kart charakterystyki dla niebezpiecznych substancji i preparatów, wykazu niebezpiecznych substancji chemicznych, dla których ustalono klasyfikację i oznakowanie, listy istniejących substancji chemicznych, procedury wprowadzania do obrotu nowych substancji, metody badań właściwości fizykochemicznych, toksyczności i ekotoksyczności substancji chemicznych, wymogów dotyczących stosowania dobrej praktyki laboratoryjnej przy wykonywaniu badań, oceny zagrożenia ze strony nowych substancji, kontroli zagrożenia ze strony istniejących substancji, ograniczenia i zakazów wprowadzania do obrotu lub stosowania niektórych niebezpiecznych substancji, wymogów dotyczących eksportu niektórych niebezpiecznych substancji. Warunkiem pełnego dostosowania jest wprowadzenie do polskiego prawa listy istniejących substancji tzw. Europejskiego spisu istniejących substancji chemicznych o znaczeniu handlowym (EINECS).

123. Nowa **ustawa Prawo wodne** oraz projektowana **ustawa o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków** zapewnią pełne dostosowanie do wymagań Unii Europejskiej w dziedzinie

gospodarki wodnej i ochrony wód przed zanieczyszczeniami, w tym m.in. dotyczących zarządzania opartego na systemie zlewniowym, funkcjonowania monitoringu wód podziemnych i powierzchniowych, metod wykonywania analiz wody i ścieków, ochrony wód przed zanieczyszczeniami spowodowanymi przez azotany ze źródeł rolniczych, wymaganych standardów wody do picia i kąpieli oraz na potrzeby bytowania ryb, dopuszczalnych standardów zrzutu zanieczyszczeń do wód i kanalizacji, w tym wskaźników odniesionych do jednostki surowca lub produktu, procedur wydawania pozwoleń wodno-prawnych, regulacji prawnych dotyczących niesieciowych rozwiązań odprowadzania ścieków na terenach zabudowy rozproszonej.

124. Nowa ustawa o ochronie środowiska, która podobnie jak dotychczasowa ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska ma być w polskim systemie prawnym podstawowym aktem rangi ustawowej dotyczącym środowiska (często nazywanym "ustawą-matką"), ma za zadanie m. in. w jak najszerszym zakresie przejąć do prawa polskiego odnoszące się do problematyki ochrony środowiska zasady, instytucje prawne, nazewnictwo oraz definicje pojęć zawarte w obowiązującym prawie wspólnotowym. Ustawa ta zapewni też zgodność wymagań polskich przepisów ochrony środowiska z wymaganiami Unii Europejskiej w takich istotnych obszarach jak ochrona przed zanieczyszczeniami z wykorzystaniem mechanizmu zintegrowanych pozwoleń ekologicznych oraz mechanizmu stosowania najlepszych dostępnych technik (BAT), ochrona przed hałasem poprzez znacznie szersze niż dotąd normowanie hałaśliwości maszyn i urządzeń, zapobieganie i przeciwdziałanie poważnym awariom przemysłowym oraz ich skutkom, mechanizmy ekonomiczne i mechanizmy finansowania ochrony środowiska, prawna odpowiedzialność za skutki działań w środowisku oraz działania dobrowolne na rzecz środowiska (ekozarządzanie, ekoznakowanie, dobrowolne porozumienia pomiędzy podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą i organami administracji oraz innymi instytucjami życia publicznego). Zapewni także zgodny z Konstytucją sposób ustalania stawek opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian. W odniesieniu do ochrony przed hałasem koniecznym uzupełnieniem nowej ustawy o ochronie środowiska muszą być akty wykonawcze Ministra Gospodarki, transponujące do prawa polskiego europejskie wymagania w zakresie hałaśliwości wyrobów przemysłowych.

125. Podjęto kroki w celu opracowania ustawy kompleksowo regulującej kwestie zamierzonego i niezamierzonego uwalniania do środowiska genetycznie zmodyfikowanych organizmów, w tym procedury oceny zagrożenia, metody badań, wydawania pozwoleń, znakowania produktów zawierających genetycznie zmodyfikowane organizmy bądź wytworzonych z ich wykorzystaniem. Prace nad tą ustawą powinny być prowadzone tak, by mogła być ona przyjęta nie później niż w 2002 r.

126. Kwestia dostosowania prawa ekologicznego do wymogów Unii nie może stać się przeszkodą dla aspiracji Polski do uzyskania szybkiego i pełnoprawnego członkostwa w Unii. Przy realizacji "Narodowego programu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej", a także w trakcie negocjacji przedakcesyjnych należy brać pod uwagę potrzebę zapewnienia Polsce możliwie jak najmocniejszej pozycji negocjacyjnej ale jednocześnie też i realne możliwości wykonania zobowiązań. Priorytetem powinno być pilne dostosowanie przepisów polskich do wymagań Unii wszędzie gdzie jest to możliwe poprzez ich realizację (bez czekania na kompleksowe uregulowania ustawowe) oraz przygotowanie drobiazgowego harmonogramu dochodzenia do pełnej zgodności w pozostałych dziedzinach popartego szeroką i przekonującą argumentacją. Za niezbędne minimum przy przygotowywaniu aktów prawnych obejmujących dziedziny, w których Polska nie jest obecnie w stanie zapewnić pełnego dostosowania do wymogów Unii uznać należy wymóg bezwzględnego stosowania wymaganych w prawie Unii pojęć (w tym zwłaszcza definicji) oraz procedur i ram prawnych - tak aby pełne dostosowanie możliwe było w drodze aktów wykonawczych do ustaw, nie wymagało zaś zmian ich treści.

C. Zadania średniookresowe

127. W latach 2000-2002 powinny być rozpoczęte, a najpóźniej do 2005 r. zakończone, prace nad **nowymi uregulowaniami prawnymi** dotyczącymi:

- opakowań i odpadów z opakowań; przepisy te powinny określać: obowiązki spoczywające na podmiotach pakujących towary lub importujących towary w opakowaniach, zasady organizacji systemu zbierania i recyklingu odpadów z opakowań, kompetencje organów administracji ochrony środowiska do kontroli przestrzegania ustawy, a także system środków ekonomicznych oraz sankcji;
- dobrowolnych porozumień władz z organizacjami gospodarczymi w sprawach ochrony środowiska;

- odpowiedzialności za szkody ekologiczne;
- zakazów i ograniczeń dotyczących produkcji, wprowadzania do obrotu, użytkowania, importu oraz eksportu produktów i wyrobów zawierających metale ciężkie i trwałe zanieczyszczenia organiczne;
- ochrony przed hałasem i wibracjami.

Przy przygotowaniu tych uregulowań (ustaw lub przepisów wykonawczych) będą brane pod uwagę odpowiednie dyrektywy Unii Europejskiej, zalecenia Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz wymagania podpisanych przez Polskę konwencji międzynarodowych i protokołów.

128. Należy podjąć kroki dla stworzenia podstaw prawnych **dla dobrowolnych porozumień ekologicznych** zawieranych pomiędzy władzami a reprezentacją przedsiębiorstw danej branży, w których można określać cele ekologiczne dla tej branży (np. w postaci redukcji określonych zanieczyszczeń) oraz warunki i terminy dochodzenia do tych celów, a także sankcje za ich niedotrzymanie.

129. Niezbędne jest podjęcie prac zmierzających do opracowania koncepcji i zbudowania podstaw prawnych dla publicznie dostępnego, w formie elektronicznej bazy danych, rejestru zanieczyszczeń (wg zaleceń OECD), opartego na regularnym sporządzaniu raportów przez przedsiębiorstwa.

130. Podjąć należy kroki do stworzenia kompleksowej regulacji prawnej dotyczącej **odpowiedzialności za szkody ekologiczne** określającej:

- precyzyjne zasady odpowiedzialności za "nowe" (tzn. powstałe po jej wejściu w życie) szkody ekologiczne, w tym kwestie kosztów usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń środowiska oraz opłacania przez potencjalnych sprawców, zarówno krajowych jak i zagranicznych, prac pozwalających na skuteczną akcję ratowniczą (system inwentaryzacji terenu wokół źródeł zagrożeń, zwłaszcza liniowych - kolej, gazociąg, autostrada itp.);
- jasne zasady usuwania "starych" szkód ekologicznych, zwłaszcza w kontekście procesów prywatyzacyjnych, obejmującej m.in.:
 - wprowadzenie listy priorytetów opartej na obiektywnej ocenie zagrożeń,
 - precyzyjne określenie kto płaci i za co - w jakich sytuacjach i w jakim zakresie jest to budżet państwa, samorządy lub odpowiednie fundusze ochrony środowiska, a w jakich sytuacjach i w jakim zakresie jest to sprawca zanieczyszczenia, zarówno krajowy jak i zagraniczny (lub jego następcy prawni) i właściciel nieruchomości.

131. Należy wprowadzić nową, zgodną z Konstytucją i zobowiązaniami międzynarodowymi, regulację prawną dotyczącą **kar pieniężnych** za nieprzestrzeganie zasad ochrony środowiska, w której kary przestałyby mieć charakter rekompensaty finansowej za przekroczenie wymagań ochrony środowiska ustalonej przez organy administracji - a miałyby charakter rzeczywistej sankcji karnej.

132. Regulacje prawne dotyczące **produktów i wyrobów** zawierających substancje niebezpieczne (metale ciężkie i trwałe zanieczyszczenia organiczne) powinny zawierać:

- wykazy substancji, których produkcja, użytkowanie, import lub eksport są zabronione (problematyka takich wykazów została już uwzględniona między innymi w projekcie nowej ustawy o ochronie środowiska);
- wykazy substancji, dla których wprowadzane są ograniczenia na produkcję, użytkowanie, import lub eksport (i zakresy tych ograniczeń);
- normy produktowe (dopuszczalna zawartość metali ciężkich lub trwałych zanieczyszczeń organicznych) w produktach lub wyrobach wprowadzanych na rynek;
- procedury uzyskiwania licencji lub pozwoleń na obrót substancjami kontrolowanymi na podstawie tych regulacji albo notyfikowanie takiej działalności;
- zasady monitorowania produkcji, obrotu i użytkowania substancji kontrolowanych oraz powstających w związku z tym odpadów.

4.2. Mechanizmy ekonomiczne i rynkowe

133. Mechanizmy ekonomiczne i rynkowe wykorzystywane w polityce ekologicznej spełniają dwie **ważne funkcje**:

- uzupełniają bądź wzmocniają działanie narzędzi prawnych i administracyjnych poprzez to, że mechanizmy te tworzą zachęty natury ekonomicznej do przestrzegania wymagań o charakterze prawno-administracyjnym, a ponadto - w granicach określonych przez regulacje prawne - umożliwiają podmiotom podejmowanie decyzji dotyczących ochrony środowiska z uwzględnieniem osiągniętych dzięki temu korzyści ekonomicznych,
- stwarzają możliwość minimalizacji społecznych kosztów ochrony środowiska. Oznacza to, że tam gdzie możliwy jest wybór określonego poziomu korzystania ze środowiska lub zanieczyszczania środowiska, decyzje o przedsięwzięciach ochronnych powinny podejmować te podmioty, dla których koszty ochrony środowiska są najniższe. Inny aspekt tej możliwości polega na porównywaniu poprzez dany podmiot gospodarczy kosztów redukcji zanieczyszczenia środowiska z poziomem obciążeń ekologicznych związanych z jego zanieczyszczaniem. W sytuacji, kiedy opłaty za zanieczyszczanie środowiska przewyższają koszty redukcji, tego typu analiza może decydować o ekonomicznie uzasadnionym poziomie działalności ochronnej podejmowanej przez podmioty gospodarcze.

134. Polska należy do krajów charakteryzujących się stosunkowo szerokim zakresem stosowania instrumentów ekonomicznych w ochronie środowiska. Oprócz prac nad modyfikacją instrumentów już używanych, należy kontynuować bądź zapoczątkować studia konceptualne i prace projektowe nad wdrożeniem zupełnie nowych w polskiej polityce ochrony środowiska instrumentów regulacji pośredniej, czyli ekonomiczno-rynkowej. Zgodnie z doświadczeniami krajów najwyżej rozwiniętych, a także zaleceniami metodycznymi OECD, projektowanie i wdrażanie modyfikacji i rozwiązań nowych (z punktu widzenia dotychczasowej praktyki) będzie oparte na następujących kryteriach:

- **skuteczność ekologiczna**; kryterium to odnosi się do określonych celów polityki ekologicznej. Ogólnie biorąc, skuteczność ta będzie mierzona poprzez odniesienie do różnych standardów/norm ekologicznych jako wskaźników charakteryzujących cele polityki ekologicznej. Przy ocenie istniejących oraz projektowaniu nowych instrumentów ekonomicznych polityki ekologicznej należy zawsze brać pod uwagę, że skuteczność ekologiczna tych instrumentów będzie na ogół zależeć od zakresu, w jakim poszczególne podmioty zanieczyszczające są w stanie na nie zareagować, a więc od tego, co się powszechnie określa jako ich funkcję bodźcową;
- **efektywność ekonomiczna**; ujmowana jest ona jako minimalizacja łącznych kosztów osiągnięcia planowanej korzyści ekologicznej, lub też minimalizacja kosztu uzyskania jednostkowego efektu ekologicznego. W polityce ekologicznej państwa nie można się jednak ograniczać do takiego czysto rachunkowego spojrzenia na efektywność ekonomiczną. Niekiedy bowiem koszty mogą się okazać bardzo wysokie, lecz duże są również osiągnięte dzięki ich poniesieniu korzyści ekologiczne. Wówczas, zakładając, że istnieją wiarygodne metody ekonomicznej waloryzacji tych efektów, efektywność ekonomiczną powinno się ujmować jako maksymalizację relacji: korzyści ekologiczne uzyskane w wyniku realizacji określonych przedsięwzięć do kosztów niezbędnych dla uzyskania tych korzyści;
- **sprawiedliwość dystrybucyjna**; wszystkie szeroko rozumiane opłaty i obciążenia na rzecz ochrony środowiska oznaczają - bezpośrednio lub pośrednio - wpływ na ceny dóbr pośrednich i finalnych, bądź czynników produkcji. To z kolei implikuje powstawanie efektów dystrybucyjnych, dotyczących tak przedsiębiorstw, gospodarstw domowych, jak i państwa. Efekty te mogą przybierać różną formę i różnić się znacznie zakresem swego występowania; np. w zależności od poziomu marginalnych kosztów redukcji zanieczyszczenia lub elastyczności popytu na dobro, którego produkcja jest objęta oddziaływaniem danego instrumentu ekonomicznego. Przy projektowaniu w polityce ekologicznej nowych bądź modyfikacji istniejących instrumentów ekonomicznych należy mieć zawsze świadomość, że o ile pierwotne (wstępnie powstające) efekty dystrybucyjne mogą dotyczyć bardzo wielu grup podmiotów, to "efekty ostateczne" zawsze niemal w całości są ponoszone przez gospodarstwa domowe (konsumentów), gdyż to z ich dochodów właśnie będą musiały być sfinansowane koszty (głównie w postaci wzrostu cen towarów i usług) implikowanych przez dany instrument obciążeń ekologicznych. Lecz jeśli skutkiem wdrożenia tego instrumentu będzie skuteczniejsze niż dotychczas rozwiązywanie określonego problemu ekologicznego i odpowiadająca temu poprawa stanu środowiska, a

także zmniejszenie kosztów sanacji środowiska, to wystąpią z punktu widzenia gospodarstw domowych **"ekologiczne korzyści netto"**. Należy to rozumieć jako przewagę korzyści ekologicznych (zakładając, że umiemy je wiarygodnie szacować w ujęciu monetarnym) nad kosztami niezbędnymi dla ich osiągnięcia. Należy jednak zawsze być świadomym faktu, że rozkład tego wyniku netto może się znacznie różnić pomiędzy różnymi typami gospodarstw domowych, także w zależności od ich zamożności, jak również pomiędzy poszczególnymi regionami;

- **możliwości wdrożenia systemu;** z jednej strony warunkowane kosztami stworzenia podstaw prawno-instytucjonalnych umożliwiających wdrożenie i funkcjonowanie danego instrumentu, a z drugiej koniecznością identyfikacji podmiotów, których działanie instrumentów będzie dotyczyć, poinformowania ich oraz zapewnieniem stopniowego sposobu implementacji, w połączeniu z odpowiednim wyprzedzeniem w czasie, jeśli chodzi o informowanie podmiotów gospodarczych o zamiarze przejścia do kolejnych faz wdrażania ;
- **możliwości odpowiedniego rozpoznania problemu i istnienie właściwych informacji niezbędnych do przygotowania projektu wdrożeniowego;** zastosowanie danego instrumentu ekonomicznego w polityce ochrony środowiska powinno zawsze służyć adresowaniu i rozwiązywaniu ściśle określonego problemu ekologicznego. Dlatego też bardzo ważnym kryterium jest rozpoznanie od strony nauk przyrodniczych i technicznych istoty tego problemu, stopnia wywoływanego przez niego zagrożeń dla życia i zdrowia ludzi, czy funkcjonowania poszczególnych ekosystemów, jak i rodzaju oraz zakresu strat wywoływanych w kapitale naturalnym i fizycznym oraz w użytkach pozaekonomicznych środowiska przyrodniczego. Równie ważne jest posiadanie lub przyszła dostępność do informacji techniczno-ekonomicznych, bez których zastosowanie bądź prawidłowe funkcjonowanie projektowanego instrumentu - zwłaszcza z punktu widzenia jego skuteczności ekologicznej i efektywności ekonomicznej - nie będzie możliwe.

135. Działanie mechanizmów ekonomicznych i rynkowych w polityce ekologicznej zapewni się dzięki **systemowi** obejmującemu następujące **instrumenty**:

- opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian (w szczególności za pobór wód),
- opłaty za zanieczyszczanie różnych komponentów środowiska (w tym za zanieczyszczenia niematerialne),
- kary pieniężne jako szeroko rozumiany instrument wymuszania przestrzegania norm, nakazów i zakazów oraz innych form regulacji bezpośredniej,
- subsydiowanie ze środków publicznych przedsięwzięć w zakresie ochrony środowiska, w tym rekompensaty za ograniczenia prawa własności związane z obejmowaniem obszarów i obiektów cennych przyrodniczo różnymi formami ochrony,
- opłaty produktowe i depozyty ekologiczne (i/lub systemy "mieszane"),
- opłaty użytkowe za korzystanie z publicznych urządzeń technicznych ochrony środowiska,
- ekologiczny podatek od paliw i/lub podatek węglowy, jako szczególną formę opłaty produktowej,
- obowiązkowe i dobrowolne ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej od szkód ekologicznych,
- system preferencji podatkowych zmierzający w kierunku rozwiązań obowiązujących w krajach Unii Europejskiej,
- zastawy ekologiczne
- rynki zbywalnych uprawnień do emisji zanieczyszczeń i instrumenty pochodne od nich (np. "związki emitentów").

136. Do **pilnych zadań** należą:

- wprowadzenie opłat produktowych (podatków ekologicznych) i depozytów,

- zmiana funkcji kar ekologicznych, w kierunku nadania im charakteru instrumentu wyłącznie represyjnego, stosowanego incydentalnie w przypadku zwinionych przez dany podmiot szkód ekologicznych, niedotrzymania ustalonych poziomów emisji zanieczyszczeń, warunków realizacji obiektów ochronnych itp
- ustalenie przejrzystych zasad subwencjonowania ochrony środowiska, zarówno w formie bezpośrednich dotacji jak i w formie pośredniej (ewentualne ulgi podatkowe i celne, kredyty preferencyjne), z uwzględnieniem uwarunkowań międzynarodowych, a w szczególności:
- ograniczeń w stosowaniu subwencji wynikających z przynależności Polski do Światowej Organizacji Handlu (WTO) (praktyka realizacyjna Komitetu ds. Subsydiów, porozumienia o subsydiach i środkach wyrównawczych w handlu przyjęte w ramach Rundy Urugwajskiej oraz "klauzula transformacji" WTO),
- zaleceń Unii Europejskiej w sprawie ograniczania wsparcia publicznego do inwestycji w ochronie środowiska podejmowanych przez podmioty gospodarcze ,
- wprowadzenie dobrowolnych, a w uzasadnionych przypadkach, przy szczególnie dużym stopniu występującego ryzyka środowiskowego, także obowiązkowych ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej od szkód ekologicznych,
- wprowadzenie możliwości zbywania uprawnień do emisji zanieczyszczeń w zakresie i na warunkach szczegółowo ustalanych w oparciu o zasadę skuteczności ekologicznej i efektywności ekonomicznej,
- wprowadzenie metod stopniowego włączania kosztów zewnętrznych do cen energii i surowców, produktów, usług komunalnych, transportowych i innych;

Powyższe instrumenty powinny być stopniowo wdrażane w horyzoncie **krótkookresowym** (2000-2002) i **średniookresowym** (po 2002 r.) w taki sposób, aby cały proces został zakończony do 2005 r.

137. Opłaty za emisję zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego czy wód już obecnie należą do najwyższych w świecie, a dalsze podnoszenie realnej (z uwzględnieniem inflacji) wysokości ich stawek mogłoby spowodować negatywne następstwa z punktu widzenia międzynarodowej konkurencyjności polskich towarów na rynku krajowym i zagranicznym. W krajach Unii Europejskiej, opłaty za emisję czy zrzut zanieczyszczeń są stosowane w bardzo wąskim zakresie, a - pomijając zgoła nieliczne wyjątki (np. opłata za zrzut ścieków w Niemczech czy za emisję dwutlenku siarki przez energetykę w Szwecji) - ich poziom jest daleki od tego, który jest niezbędny dla spełniania funkcji bodźcowej. Celowe byłoby więc wypracowanie nowego podejścia do opłat, a w szczególności:

- stosowanie zasady ujednoczenia stawek opłat (uniezależnienie wysokości stawki od rodzaju podmiotu korzystającego ze środowiska),
- wprowadzenie zryczałtowanych opłat dla gospodarstw domowych zrzucających ścieki bezpośrednio do wód lub do ziemi (bez oczyszczania),
- przyjęcie w odniesieniu do opłat za zrzut ścieków zasady, że podmiot płaci tylko za zanieczyszczenia netto, co oznacza, że płaci za różnicę zanieczyszczeń między wodą pobieraną i odprowadzaną do środowiska.

138. Zakładając, że podmioty będą działać zgodnie z otrzymanymi pozwoleniami, podstawowe znaczenie **zyskałaby kara jako forma sankcji za dopuszczenie do sytuacji awaryjnych**. Uzasadnione więc byłoby zastąpienie kar opłatami karnymi naliczanymi progresywnie stosownie do stopnia przekroczenia najbardziej niekorzystnego wskaźnika dla zakładu wymienionego w pozwoleniu. Wpływy z kar byłyby przeznaczone na tworzenie systemu zabezpieczania przed sytuacjami awaryjnymi, systemu ratownictwa na wypadek sytuacji awaryjnych oraz systemu likwidacji skutków awarii. Równoległe z tym systemem należy rozwinąć system dobrowolnych ubezpieczeń od odpowiedzialności ekologicznej, w którym, w przypadku awarii u ubezpieczonego podmiotu, opłaty karne wnosiliby ubezpieczający. Podmioty gospodarcze mogły wówczas wybierać między ponoszeniem nakładów na większe zabezpieczenia przed awariami, a kosztami dodatkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za skutki awarii. Przy projektowaniu systemów ubezpieczeń ekologicznych należy szczególną uwagę zwrócić na problem ryzyka moralnego, związanego z tym, że zbyt niskie stawki ubezpieczeń - korzystne z punktu widzenia generowania popytu na nie - mogą skutkować osłabieniem zainteresowania podmiotów gospodarczych działalnością o charakterze zapobiegawczym

w ochronie środowiska. Powinny też zostać stworzone ułatwienia procesowe, zwłaszcza dla osób fizycznych, dochodzących roszczeń odszkodowawczych w związku ze stratami poniesionymi wskutek wystąpienia szkód ekologicznych objętych ubezpieczeniami.

139. Opłaty produktowe to obciążenia nakładane na produkty szkodliwe dla środowiska w fazie produkcji, konsumpcji lub składowania, charakteryzujące się rozproszonym sposobem konsumpcji (na przykład gospodarstwa domowe), powodujące relatywnie niewielkie szkody środowiskowe w skali pojedynczego aktu zużycia - konsumpcyjnego i/lub produkcyjnego - lecz wywołujące istotne zagrożenia dla środowiska jeśli chodzi o zużycie jako całość. **Depozyty ekologiczne** to obciążenia finansowe nakładane na produkty szczególnie niebezpieczne, nawet w skali jednostkowej, dla środowiska w fazie poprodukcyjnej lub pokonsumpcyjnej. Podlegają one zwrotowi w momencie przekazania dobra do recyklingu, neutralizacji lub właściwego (pod względem ekologicznym) składowania poprodukcyjnego/pokonsumpcyjnego. Celem wprowadzenia na szerszą skalę depozytów ekologicznych i opłat produktowych byłoby:

- ograniczenie wytwarzania produktów uciążliwych dla środowiska w fazie użytkowania i składowania, szczególnie tych dla których istnieją przyjaźniejsze dla środowiska substytuty,
- ograniczenie strumienia trafiających na wysypiska takich odpadów, które mogłyby być gospodarczo wykorzystane,
- skłonienie konsumentów do zmiany preferencji na korzyść produktów bardziej "przyjaznych" środowisku,
- wyrobienie nawyków segregowania odpadów i przekazywania posegregowanych odpadów odpowiednim odbiorcom,
- stworzenie źródeł finansowania systemu zbiórki, utylizacji i recykulacji odpadów.

Przeznaczeniem osiąganych dochodów z opłat produktowych i depozytów ekologicznych powinno być dofinansowywanie systemu ograniczania oraz zbierania, recykulacji, neutralizacji i odpowiedniego składowania odpadów. Ważnym argumentem na rzecz wprowadzenia w Polsce opłat produktowych i depozytów ekologicznych jest również powszechność ich stosowania w krajach Unii Europejskiej.

140. Rynkowa optymalizacja działań na rzecz ochrony przed zanieczyszczeniami charakteryzuje się niższymi wymaganiami, a więc i teoretycznie niższymi kosztami informacyjnymi. Lecz rozwiązanie to implikuje zarazem powstanie określonych **kosztów transakcyjnych**, to znaczy kosztów negocjowania i kontroli wykonywania umów i/lub kosztów funkcjonowania instytucji niezbędnych dla urzeczywistnienia rynku zbywalnych praw emisji (np. swoiste banki czy giełdy zanieczyszczeń). Stworzenie i nadzór nad funkcjonowaniem tych instytucji ze strony państwa, ściślej biorąc ze strony państwowych służb ochrony środowiska, to niezwykle ważna przesłanka efektywnego funkcjonowania **rynku zbywalnych praw do emisji**. Wprowadzenie rynkowych uprawnień do emisji zanieczyszczeń powinno się odbywać na zasadzie dobrowolności. Oznacza to, że podmioty gospodarcze powinny mieć prawo wyboru, czy zostają w "starym" systemie opłat za emisję zanieczyszczeń, czy też stają się uczestnikami rynku uprawnień. Wymaga to uelastycznienia istniejących aktualnie rozwiązań prawnych, a w szczególności uzyskania przez organy wydające pozwolenia o dopuszczalnej emisji możliwości zawieszania opłat emisyjnych podmiotom nabywającym na rynku uprawnienia emisyjne.

141. Praktyka krajów Unii Europejskiej i pozostałych krajów OECD, w tym zwłaszcza Stanów Zjednoczonych, pokazuje, że znaczące efekty ekologiczne można osiągnąć poprzez **porozumienia** zawierane przez władze poszczególnych regionów i przedsiębiorstwa, których działalność w istotnym stopniu oddziałuje na stan środowiska. Istnieją w tym względzie także ograniczone, pozytywne doświadczenia polskie. W tego typu porozumieniach powinno się ustalić realistyczny harmonogram osiągania poszczególnych celów częściowych, a także udzielić przedsiębiorstwom wsparcia finansowego w postaci zawieszenia płatności kar ekologicznych pod warunkiem osiągnięcia tych celów w uzgodnionym terminie. Nie musi to być przy tym, jak w dotychczasowej praktyce, termin jednolity dla wszystkich podmiotów. Dodatkowym zabezpieczeniem dla wywiązania się przedsiębiorstw z przyjętych na siebie zobowiązań może być wprowadzanie instytucji **zastawów ekologicznych** (*ecological performance bonds*), których wysokość też mogła być przedmiotem negocjacji między władzami publicznymi a przedsiębiorstwami. Stanowią one rodzaj odpowiedników depozytów ekologicznych (czy kaucji inwestycyjnych), które podlegają zwrotowi po wykonaniu zadań określonych w porozumieniu. Praktyka krajów OECD pokazuje, że działania przedsiębiorstw mające na celu ograniczanie ich negatywnego oddziaływania na środowisko mogą wynikać również z rosnącego poziomu świadomości ekologicznej kierownictw i pracowników, z presji otoczenia zewnętrznego, z wprowadzania systemów

ekologicznego zarządzania firmą, normatywnych (na przykład ISO 14 000, EMAS), jak i nienormatywnych (na przykład programy czystszej produkcji), a także z wprowadzania programów ekologicznego marketingu. W tym ostatnim przypadku chodzi o kształtowanie pozytywnego ekologicznego wizerunku firmy, by w ten sposób oddziaływać na jej pozycję rynkową, obroty i dochody, a w rezultacie sytuację konkurencyjną.

4.3. Mechanizmy finansowania ochrony środowiska

142. System finansowania ochrony środowiska jest immanentną częścią całego systemu ekonomiczno-finansowego, który z kolei jest podsystemem szeroko rozumianego instrumentarium realizacyjnego celów i priorytetów formułowanych przez politykę ekologiczną: instrumenty prawno-administracyjne, planistyczno-informacyjne, ekonomiczno-finansowe i edukacyjne. **Istniejący system ekonomiczno-finansowy** ochrony środowiska składa się z trzech podstawowych elementów:

(1) szeroko rozumiane opłaty ekologiczne;

(2) instytucje publiczne i prywatne, w tym zwłaszcza finansowe, o charakterze komercyjnym, jak i niekomercyjnym, które dokonują alokacji rynkowej i pozarynkowej, środków pomiędzy ubiegające się o nie podmioty: przedsiębiorstwa, jednostki użyteczności publicznej, organy samorządu terytorialnego, gospodarstwa domowe; instytucje te to:

- celowe fundusze ekologiczne, o charakterze ogólnym (fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej) oraz wyspecjalizowanym (np. fundusz ochrony gruntów rolnych i leśnych),
- budżet państwa, budżety samorządowych województw, powiatów i gmin,
- komercyjne instytucje finansowe, w tym zwłaszcza banki, udzielające kredytów na cele ekologiczne na warunkach wynikających z konkurencji rynkowej,
- pozostałe (poza funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej) niekomercyjne krajowe instytucje finansowe (np. różnego rodzaju fundacje); do tego segmentu zaliczyć można też instytucje komercyjne, w tym zakresie w jakim dzięki zewnętrznemu wsparciu (np. z NFOŚiGW) udzielają one kredytów i pożyczek na cele proekologiczne na warunkach korzystniejszych niż wynika to z sytuacji na rynku finansowym (np. Bank Ochrony Środowiska),
- przedakcesyjne fundusze pomocowe Unii Europejskiej (PHARE, ISPA, SAPARD);
- zagraniczne instytucje finansowe i inne programy pomocowe (np. Bank Światowy, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, GEF i inne);

(3) strumienie środków cyrkulujących w ramach wyżej wymienionych instytucji (źródła finansowania):

- opłaty i kary ekologiczne związane z wyżej wskazanym systemem opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i powodowanie w nim zmian,
- środki własne komercyjnych i niekomercyjnych instytucji finansowych, w tym funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, pochodzące zarówno ze spłat oprocentowania i pożyczek wcześniej udzielonych, jak i własnej aktywnej polityki finansowej,
- środki publiczne przydzielane na cele związane z ochroną środowiska w ramach budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- środki własne przedsiębiorstw, pochodzące zarówno z ich *cash flow*, jak i komercyjnego kredytu bankowego,
- oszczędności i inne formy środków własnych ludności (gospodarstw domowych), jak również ich dochody bieżące (np. w wypadku opłat użytkowych związanych z funkcjonowaniem urządzeń ochrony środowiska),
- transfer oszczędności zagranicznych w postaci czy to bezpośrednich inwestycji zagranicznych zwiększających możliwości finansowania przedsięwzięć proekologicznych przez działające w Polsce i instytucje finansowe, jak i w postaci funduszy pomocowych,
- finansowanie oparte na zasadzie *equity investments*, czyli przyszłym udziale inwestora finansowego we własności i zyskach powstających dzięki danej inwestycji w ochronę środowiska.

143. Istnienie systemu ekonomiczno-finansowego ochrony środowiska opartego głównie na opłatach ekologicznych i funduszach ekologicznych nie da się, na dłuższą metę, pogodzić z zapewnieniem równości traktowania podmiotów na jednolitym rynku europejskim. Należy więc dążyć do zastępowania opłat za emisję zanieczyszczeń innymi instrumentami ekonomicznymi, w szczególności opłatami produktowymi i depozytowymi oraz przekształcania funduszy ekologicznych w formy finansowania zgodne z zasadami i kryteriami udzielania pomocy publicznej obowiązującymi w Unii Europejskiej. Ponadto ulec musi zwiększeniu rola komercyjnych instytucji finansowych, zwłaszcza banków, we wspieraniu inwestycji i przedsięwzięć proekologicznych. Wspierane powinny być również działania na rzecz **przekształcania się pozabudżetowych funduszy ekologicznych w instytucje finansowe typu rewolwingowego**.

144. Wzorem doświadczeń niektórych krajów zachodnioeuropejskich, szczególnie Niemiec i Szwajcarii, wspierać też należy wykorzystywanie środków prywatnych dla preferencyjnego kredytowania przedsięwzięć proekologicznych **przez komercyjne instytucje finansowe**. Chodzi tu o tzw. ekologiczne oszczędności osób fizycznych, firm czy instytucji, lokowanych w bankach w postaci "ekodepozytów", "ekologicznych rachunków oszczędnościowych" itp. Tego typu formy oszczędzania oprocentowane niżej w stosunku do warunków rynkowych, mogłyby się stawać dodatkową - w stosunku do wsparcia udzielanego przez fundusze ekologiczne - podstawą udzielania kredytów preferencyjnych, konkretnie zaś źródłem wyrównywania różnicy między preferencyjną a rynkową stopą ich oprocentowania. Powinny być tworzone zachęty finansowe wykorzystywania środków prywatnych na finansowanie przedsięwzięć proekologicznych, przede wszystkim w postaci systemu preferencji podatkowych zmierzającego w kierunku rozwiązań obowiązujących w krajach Unii Europejskiej. Jest oczywiste, że dynamika przyszłego rozwoju tego typu finansowania w zasadniczym stopniu zależy od poziomu świadomości ekologicznej społeczeństwa. Z drugiej jednak strony, może ono zwrotnie oddziaływać na wzrost tej świadomości. Należy też dążyć do zwiększania udziału innych form finansowania w sferze ochrony środowiska, takich jak **leasing urządzeń ochrony środowiska i finansowanie typu kapitałowego**. To ostatnie ma szczególne szanse rozwoju w dziedzinach, gdzie jest duży potencjał dla występowania "obustronnych korzyści" (*win-win*), czyli kiedy osiągnięciu efektów ekologicznych towarzyszy jednocześnie osiągnięcie wymiernych efektów ekonomicznych.

145. W sferze mechanizmów finansowania należy stworzyć **formy kierunkowego gromadzenia środków** i wydatkowania ich na określone cele, na przykład z opłat produktowych pobieranych przy zakupie produktów uciążliwych dla środowiska byłby finansowany system ograniczania zużycia takich produktów lub system ograniczania ich uciążliwości. Z kolei, dochody uzyskiwane z depozytów, mające swoje źródło w różnicy między sumą depozytów pobranych i wypłaconych, powinny pokrywać koszty ich opracowania, wdrożenia i bieżącego funkcjonowania.

146. Do **szczególnie pilnych celów** w sferze mechanizmów finansowania należą:

- przebudowa systemu dysponowania wpływami z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska w nawiązaniu do nowej struktury administracyjnej państwa i wprowadzenia zlewniowego systemu zarządzania gospodarką wodną, a także przeanalizowanie systemu opłat i sposobu redystrybucji gromadzonych przy ich pomocy środków pod kątem ich przyszłego funkcjonowania w warunkach uczestnictwa Polski w jednolitym rynku europejskim,
- ustalenie przejrzystych zasad subwencjonowania ochrony środowiska, zarówno w formie bezpośrednich dotacji jak i w formie pośredniej (ulgi podatkowe i celne, kredyty preferencyjne), w tym obejmujących rekompensaty za utratę lub ograniczenie własności w związku z ochroną obiektów cennych przyrodniczo,
- zorganizowanie instytucjonalnego zabezpieczenia dla przyjmowania i racjonalnego wykorzystywania pre-akcesyjnych, strukturalnych i ekologicznych funduszy Unii Europejskiej (w okresie przedakcesyjnym i po wejściu do Unii),
- konieczność utworzenia nowych bądź zreformowania dotychczas istniejących instytucji gromadzenia i redystrybucji dochodów w związku z wprowadzeniem nowych rodzajów obciążeń ekologicznych dla podmiotów gospodarczych lub zniesieniem (zmniejszeniem) obciążeń dotychczas istniejących,
- zwiększenie - wzorem krajów Unii Europejskiej - bezpośredniego zaangażowania finansowego budżetu państwa i budżetów lokalnych w finansowaniu priorytetów i celów polityki ekologicznej w skali państwa i poszczególnych regionów (zwłaszcza przy spodziewanym zmniejszeniu roli celowych funduszy ekologicznych w tym zakresie),

- doskonalenie mechanizmów służących skutecznemu kojarzeniu i wspólnym wykorzystywaniu środków pochodzących z różnych źródeł (krajowych i zagranicznych) niezbędnych na sfinansowanie działań dostosowawczych w obszarze środowiska dla spełnienia warunków członkostwa w Unii Europejskiej oraz koordynacji ich efektywnego wydatkowania.

Podstawy prawne i organizacyjne dla zrealizowania tych celów powinny być stworzone w horyzoncie **krótkookresowym** (do 2002), zaś ich pełne wprowadzenie w życie w horyzoncie **średniookresowym** (najpóźniej do 2005 r.)

147. Jak wskazują studia wykonane przez polskie i zagraniczne zespoły badawcze, w perspektywie 10-15 lat **Polska będzie musiała wydatkować kwotę nie mniejszą niż 30 mld euro dla osiągnięcia unijnych regulacji** (standardów) dotyczących jakości poszczególnych komponentów środowiska, bieżącego jego obciążania emisją zanieczyszczeń materialnych i niematerialnych oraz stworzenia systemu prawnego, instytucji oraz mechanizmów zarządzania środowiskiem określonych w dyrektywach, rozporządzeniach oraz innych wspólnotowych aktach prawnych. Zgodnie z fundamentalną zasadą polityki ochrony środowiska - *zanieczyszczający płaci* - zdecydowana większość tych kosztów zostanie poniesiona przez polskie podmioty gospodarcze oraz - co należy z naciskiem podkreślić - gospodarstwa domowe. Wzrost obciążeń tych ostatnich wydatkami na ochronę środowiska będzie w szczególności spowodowany podniesieniem wysokości opłat użytkowych w związku ze zwiększonymi inwestycyjnymi i bieżącymi kosztami funkcjonowania gospodarki wodno-ściekowej (najbardziej kosztowna dziedzina harmonizacji) i kompleksowych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi. Będzie to również skutkiem wprowadzenia opłat produktowych na dobra ekologicznie uciążliwe w fazie konsumpcyjnej. W polityce ekologicznej powinno się w związku z tym dążyć do tworzenia - lub zwiększania, jeśli już funkcjonują - mechanizmów wsparcia finansowego, polegających przede wszystkim na preferencjach kredytowych i fiskalnych dla tych gospodarstw, które we własnym zakresie podejmować będą odpowiednie inwestycje ochronne; na przykład budowa domowych oczyszczalni ścieków, zmniejszenie emisji pyłów i gazów do atmosfery poprzez modernizację systemów ogrzewania czy termomodernizację, itp.

148. Jeśli chodzi o przedsiębiorców, znaczna część kosztów procesu dostosowawczego zostanie poniesiona w ramach ogólnego procesu modernizacji, restrukturyzacji, prywatyzacji i adaptacji do warunków gospodarki rynkowej. Dotyczy to zwłaszcza sektorów emitujących zanieczyszczenia, takich jak: elektroenergetyka, hutnictwo żelaza i stali, przemysł chemiczny oraz przemysł materiałów mineralnych i budowlanych. Wsparcie publiczne powinno tu być głównie realizowane w postaci różnych form dotacji pośrednich - preferencji kredytowych, ulatwień celnych, systemu preferencji podatkowych, zmierzających w kierunku rozwiązań obowiązujących w krajach Unii Europejskiej oraz wynikających z przynależności Polski do Światowej Organizacji Handlu, z uwzględnieniem krajowych przepisów dotyczących warunków dopuszczalności pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Polska nie w pełni wykorzystwała możliwości publicznego wsparcia procesu restrukturyzacji w tych sektorach, jakie stwarzała *klauzula restrukturyzacyjna* w Układzie Europejskim. Dotyczy to również rekonstrukcji ekologicznej tych sektorów. W ramach negocjacji przedakcesyjnych nie powinno się jednak dążyć do uzyskiwania w tej dziedzinie dodatkowych możliwości przedłużania terminu obowiązywania klauzuli czy złagodzenia warunków, od spełnienia których uzależniona jest możliwość uruchamiania środków publicznych. Z punktu widzenia wysokich kosztów harmonizacji prawa, standardów i instytucji w ochronie środowiska z ich odpowiednikami wspólnotowymi polski interes narodowy to przede wszystkim w miarę szybkie i pełne (a więc przy krótkich okresach przejściowych) członkostwo w Unii Europejskiej. Tylko to bowiem daje możliwość dostępu do istotnego w wymiarze finansowym wsparcia szeroko rozumianych inwestycji w ochronie środowiska z funduszy strukturalnych Wspólnoty.

149. Dla racjonalnego wykorzystania przez Polskę finansowego wsparcia udzielanego przez Unię Europejską krajom kandydującym do członkostwa, w 2000 r. zostaną opracowane:

- "Strategia wykorzystania funduszy ISPA jako uzupełniającego instrumentu realizacji polityki ekologicznej państwa";
- "Narodowa strategia ochrony środowiska na lata 2000-2006 jako wkład do "Narodowego planu rozwoju", warunkującego właściwe przygotowanie Polski do korzystania z funduszy strukturalnych po przystąpieniu do Unii Europejskiej.

Zostaną przygotowane wykazy priorytetów najkosztowniejszych projektów inwestycyjnych, które wymagają wsparcia z funduszy wspólnotowych oraz przygotowana dla każdego z nich dokumentacja niezbędna dla ubiegania się o środki.

4.4. Wzmocnienie instytucjonalne

150. W ciągu dziesięciu lat transformacji Polska wypracowała skutecznie działające struktury organizacyjne, sprzyjające realizacji polityki ekologicznej państwa, szczególnie w zakresie:

- finansowania ochrony środowiska (Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i system funduszy wojewódzkich i gminnych, EKOFUNDUSZ i inne fundacje państwowe i prywatne);
- kontroli w ochronie środowiska (Inspekcja Ochrony Środowiska wraz z siecią laboratoriów wojewódzkich, kontrola parlamentarna poprzez Najwyższą Izbę Kontroli i Państwową Inspekcję Pracy, system kontroli resortowej i branżowej np. w zakresie ochrony przeciwpożarowej, nadzoru budowlanego itp.); **instytucje te powinny być umacniane**, zaś ich działalność doskonała, w nawiązaniu do nowej struktury terytorialnej administracji państwowej, oraz rozszerzana w związku z podejmowaniem nowych zobowiązań międzynarodowych.

151. W ostatnich latach powstał szereg instytucji typu "agencja", jako struktur państwowych lub państwowo-prywatnych, działających w całości lub częściowo w sferze ochrony środowiska (np. Agencja Poszanowania Energii). Przewiduje się, że będzie rozszerzany zakres działania istniejących już instytucji, nie tylko o charakterze agencji, dla realizacji zadań w dziedzinie:

- gromadzenia, przetwarzania i udostępniania informacji o środowisku, szczególnie w kontekście współdziałania z unijną Europejską Agencją Ochrony Środowiska oraz realizacji zobowiązań z tytułu podpisania Konwencji z Aarhus (działania w ramach istniejącej Inspekcji Ochrony Środowiska),
- notyfikowania, rejestracji i znakowania substancji i produktów niebezpiecznych dla środowiska oraz koncesjonowania ich obrotu,
- notyfikowania i rejestracji obiektów niebezpiecznych dla środowiska oraz licencjonowania działalności eksperckiej w zakresie ocen ryzyka,
- certyfikacji i rejestracji jednostek wdrażających systemy zarządzania środowiskowego, w szczególności zgodne z wymogami EMAS,
- promowania wymiany technologii w dziedzinie ochrony środowiska i stosowania BAT (najlepszych dostępnych technik),
- realizacji międzyregionalnych programów ochrony różnorodności biologicznej (np. NATURA 2000).

Funkcjonujące w wymienionych obszarach struktury o charakterze agencji będą miały status instytucji niezależnych, ale działających pod nadzorem organów państwowych, gdyż ich główne zadania będą związane z techniczną realizacją procedur wynikających z dyrektyw unijnych, konwencji ekologicznych i przepisów prawa krajowego.

152. Przewiduje się wzmocnienie:

- Ministerstwa Środowiska i instytucji podległych temu ministerstwu w związku z potrzebami zmian i uzupełnień w przepisach prawnych w dziedzinie środowiska, koniecznością usprawnienia implementacji i egzekucji prawa, opracowania i koordynacji programów przedsięwzięć inwestycyjnych i modernizacyjnych, gromadzenia i upowszechniania informacji o najlepszych dostępnych technikach i o "czystszej produkcji", rozwoju systemów zarządzania środowiskowego, a także gromadzenia informacji o postępie prac dostosowawczych i wdrożeniowych oraz przygotowywania raportów na potrzeby Komisji Europejskiej i innych instytucji międzynarodowych; rozważane jest utworzenie w strukturze resortu agencji wykonawczych w zakresie gospodarki wodnej i w zakresie ochrony środowiska;
- Inspekcji Ochrony Środowiska w związku z potrzebą zasadniczej przebudowy systemu monitoringu emisji zanieczyszczeń i jakości środowiska, gromadzenia informacji o postępie prac dostosowawczych i wdrożeniowych w zakresie wprowadzania i przestrzegania zharmonizowanych z wymaganiami Unii Europejskiej standardów środowiskowych, a także przygotowywania raportów o jakości środowiska na potrzeby Komisji Europejskiej,

- Inspekcji Sanitarnej w związku z koniecznością modernizacji monitoringu jakości wody do picia i w kąpieliskach oraz imisji zanieczyszczeń powietrza,
- Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej w związku z potrzebami opracowania i koordynacji zlewniowych programów przedsięwzięć inwestycyjnych i modernizacyjnych oraz gromadzenia informacji o postępie prac dostosowawczych i wdrożeniowych,
- Wydziałów Ochrony Środowiska Urzędów Wojewódzkich i odpowiednich samorządowych struktur na szczeblu powiatów i gmin ze względu na potrzeby stopniowego wprowadzania instytucji pozwoleń zintegrowanych, wznawiania co 4 lata pozwoleń wodnoprawnych, rozszerzenia zakresu wydawania pozwoleń na odprowadzenie ścieków szczególnie uciążliwych dla środowiska wodnego do systemów kanalizacyjnych, ewidencjonowania odpadów, wydawania zezwoleń dotyczących gospodarowania odpadami oraz opracowywania planów gospodarki odpadami i sporządzania raportów z ich realizacji,
- Wydziałów Rolnictwa Urzędów Wojewódzkich i odpowiednich struktur na szczeblu powiatów i gmin w związku z potrzebami w zakresie planowania, koordynacji i dofinansowania programów inwestycyjnych związanych z ograniczeniem zanieczyszczeń azotowych z rolnictwa trafiających do wód powierzchniowych i podziemnych, w zakresie upowszechnienia kodeksów dobrej praktyki rolniczej, szczególnie w odniesieniu do gospodarowania gnojowicą i nawożenia mineralnego oraz ochrony wód przed

zanieczyszczonymi spływami z terenów rolnych, a także w zakresie promowania rolnictwa ekologicznego.

4.5. Planowanie przestrzenne

153. System planowania przestrzennego (miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego gmin, plany zagospodarowania przestrzennego województw oraz koncepcje polityki zagospodarowania przestrzennego kraju) stanowi jedno z podstawowych narzędzi zarządzania środowiskiem oraz realizowania w polityce państwa zasady regionalizacji (tj. dostosowania kierunków i sposobów działania w zakresie rozwoju poszczególnych obszarów kraju do ich różnicowanych predyspozycji) oraz zasady integrowania ze sobą polityk w różnych dziedzinach gospodarki (i wzajemnego wyważania pomiędzy sobą ich nierzadko rozbieżnych interesów). Podstawowe zadania systemu planowania przestrzennego z punktu widzenia polityki ekologicznej obejmują:

- stymulowanie zmian w strukturze przestrzennej działalności gospodarczej, ukierunkowanych na ograniczenie nadmiernej koncentracji tej działalności, jej lepsze dostosowanie do lokalnych i regionalnych warunków (zwłaszcza przyrodniczych i związanych ze stanem środowiska), a także zmniejszenie, w różnych układach przestrzennych, potrzeb przewozowych i skali transportochłonności gospodarki),
- godzenie często przeciwstawnych wobec siebie tendencji w zakresie wyboru kierunków rozwoju określonego obszaru, wynikających z istniejącego zainwestowania i będących do dyspozycji zasobów ludzkich oraz stopnia przekształcenia i degradacji środowiska.

154. Odpowiadające potrzebom polityki ekologicznej państwa działania w zakresie planowania przestrzennego powinny uwzględniać podział przestrzeni kraju na trzy podstawowe strefy problemowe polityki ekologicznej, sześć dużych makroregionów planowania wyodrębnionych w ramach koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, obszary funkcjonalne polityki ekologicznej i przestrzenne jednostki priorytetowe (te ostatnie jako obszary, na których, zwłaszcza w perspektywie krótkookresowej i średniookresowej, powinny się koncentrować podejmowane dla osiągnięcia celów polityki ekologicznej działania inwestycyjne i restrukturyzacyjno-modernizacyjne).

155. Wyodrębnione na obszarze kraju dla potrzeb polityki ekologicznej **strefy problemowe** obejmują:

(a) *strefę obszarów silnie przekształconych i zdegradowanych lub zagrożonych degradacją*, w której konieczna jest możliwie szybka i znacząca poprawa stanu środowiska poprzez najbardziej aktywną w skali kraju restrukturyzację przemysłu oraz szczególnie skoncentrowane wysiłki w takich dziedzinach jak wprowadzanie technologii niskowysadowych i małodopadowych, likwidacja zaniedbań w zakresie infrastruktury ochrony środowiska, rekultywacja terenów zdewastowanych i rewitalizacja ekosystemów, zmiana struktury upraw na skażonych glebach i szereg innych działań ukierunkowanych bezpośrednio na zmniejszenie skali występujących na tych terenach zagrożeń dla zdrowia i życia ludzi oraz dla zdolności środowiska do samoregulacji;

(b) *strefę obszarów o wysokich walorach przyrodniczych*, która wymaga aktywnego przeciwdziałania możliwej degradacji tych walorów, przede wszystkim poprzez zwiększanie powierzchni terenów podlegających różnym formom specjalnej ochrony określonej przepisami prawa (międzynarodowego, ogólnokrajowego i lokalnego), a także poprzez skuteczne reglamentowanie wszelkich mogących negatywnie oddziaływać na środowisko rodzajów i form działalności gospodarczej (w uzasadnionym zakresie) na drodze administracyjnej;

(c) *strefę obszarów pośrednich*, o dominującej roli rolnictwa i o jedynie "wyspowej" urbanizacji i uprzemysłowieniu, w której rozwój gospodarczy i środowisko pozostają w stanie względnej równowagi i w której polityka ekologiczna powinna być ukierunkowana na utrzymanie tej równowagi, poprzez eliminowanie, ograniczanie lub łagodzenie już występujących bądź mogących się pojawić potencjalnie niekorzystnych dla środowiska kierunków lub tendencji w działalności gospodarczej (np. takich jak nadmiernie intensywny rozwój inwestycji budowlanych na obrzeżach miast i w sąsiedztwie tranzytowych dróg transportu samochodowego, stymulowana integracją Polski z Unią Europejską, ewentualna intensyfikacja produkcji rolnej, itp.).

156. Najistotniejszymi dla polityki ekologicznej obszarami funkcjonalnymi są:

- obszary o szczególnej wrażliwości na antropopresję i szczególnym znaczeniu dla zachowania zasobów przyrodniczych i walorów krajobrazowych środowiska, zwłaszcza dla zachowania różnorodności biologicznej i krajobrazowej, w skali kraju, Europy i nawet w skali globalnej (zarówno obszary o szczególnie cennych własnych walorach przyrodniczo-krajobrazowych, jak i obszary istotne dla zachowania takich walorów na innych terenach - np. tzw. "korytarze ekologiczne"),
- obszary leśne, zwłaszcza duże i zwarte kompleksy lasów (puszcze),
- obszary występowania deficytów wody,
- aglomeracje miejskie (obszary intensywnie zurbanizowane i uprzemysłowione),
- tereny sąsiadujące z pasmami i węzłami infrastruktury transportowej o znaczeniu krajowym i międzynarodowym
- obszary występowania kopalin użytecznych oraz głównych zbiorników wód podziemnych,
- obszary rolnicze o dobrych i średnich glebach, predystynowane do rozwoju intensywnego rolnictwa wysokotowarowego,
- obszary rolnicze o słabych glebach, predystynowane do rozwoju ekstensywnego rolnictwa proekologicznego i do produkcji najczystszej i najzdrowszej żywności w oparciu metody uprawy i hodowli przyjazne dla środowiska,
- tereny trwale nieprzydatne dla rolnictwa (tzw. grunty marginalne), predystynowane do rozwoju zalesień lub przeznaczania ich pod inną działalność nierolniczą,
- obszary o wysokich walorach przyrodniczo-krajobrazowych, predystynowane do rozwoju turystyki, krajowej i międzynarodowej,
- pasma i węzły infrastruktury elektroenergetycznej wysokiego napięcia (powyżej 200 kV), wymagające odpowiedniego sterowania zagospodarowaniem ich bezpośredniego otoczenia oraz podejmowania innych działań ukierunkowanych na ograniczanie uciążliwości dla ludzi i środowiska związanych z promieniowaniem elektromagnetycznym oraz emisją hałasu,
- tereny przygraniczne, w szczególnym stopniu poddane oddziaływaniu na stan środowiska ze strony działalności gospodarczej prowadzonej na terytorium sąsiadujących z Polską i w szczególny sposób oddziałujące w przeciwnym kierunku na stan środowiska w tych właśnie państwach, a także w poważnym stopniu narażone na negatywne dla środowiska skutki rosnącej, międzynarodowej wymiany towarowej i osobowej, które jednocześnie w każdym z tych kontekstów są ważnym przedmiotem zainteresowania międzynarodowej współpracy w dziedzinie ochrony środowiska,
- byłe i istniejące poligony i bazy wojskowe, stanowiące ważne źródło zagrożenia środowiska substancjami ropopochodnymi oraz innymi zanieczyszczeniami szczególnie niebezpiecznymi

(chemikalia, materiały wybuchowe itp.), a w licznych przypadkach także hałasem (zwłaszcza poligony oraz bazy lotnicze).

157. Podstawą dla wyróżnienia **przestrzennych jednostek priorytetowych** polityki ekologicznej są cztery kryteria:

(a) najwyższy w skali kraju stopień występującego na danym terenie, związanego z degradacją środowiska, zagrożenia dla zdrowia mieszkańców oraz obecnego i przyszłego standardu ich materialnego bytu,

(b) szczególne znaczenie działań na wskazanym obszarze dla powodzenia restrukturyzacji gospodarki i zmniejszenia presji na środowisko w skali ogólnokrajowej,

(c) szczególne znaczenie stanu środowiska i przedsięwzięć proekologicznych podejmowanych w danym rejonie dla realizacji dotyczących ochrony środowiska zobowiązań międzynarodowych Polski, wynikających z podpisanych umów i konwencji,

(d) szczególne znaczenie stanu środowiska na wyodrębnionym obszarze oraz działań na rzecz jego poprawy dla bezpieczeństwa ekologicznego polskich granic.

Kryteria powyższe spełniają:

- Górnośląski Okręg Przemysłowy,
- Wybrzeże Bałtyku,
- Legnicko-Głogowski Okręg Miedziowy,
- Tarnobrzесkie Zagłębіe Siarkowe,
- tereny przygraniczne objęte już funkcjonującymi lub projektowanymi, międzynarodowymi programami specjalnych działań proekologicznych i działań w zakresie ochrony przyrody (Czarny Trójkąt u zbiegu granic Polski, Czech i Niemiec; rejon Katowice-Ostrawa; Zielone Płuca Polski/Europу; międzynarodowe rezerwaty biosfery: Puszcza Białowieska, Karpaty Wschodnie, Tatry, Karkonosze, Dolna Odra),
- tereny niektórych przejść granicznych i dojazdu do tych przejść wraz z najbliższymi przyległościami,
- tzw. "gorące punkty" w zlewniach Wisły i Odry mające znaczący wpływ na jakość wód Bałtyku,
- obszary o szczególnych walorach przyrodniczych, które są lub mają zostać objęte międzynarodowymi rejestrami:
 - światowych rezerwatów biosfery UNESCO-MAB,
 - Konwencji Ramsarskiej o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego,
- Leśne Kompleksy Promocyjne, w których w pierwszej kolejności będzie wdrażany proekologiczny model gospodarki leśnej.

158. Uwzględniając fakt, iż cele w zakresie proekologicznego usprawniania systemu planowania przestrzennego dotyczą podstawowego narzędzia polityki ekologicznej, niezbędnego dla właściwej realizacji celów polityki ekologicznej w wielu innych dziedzinach, należy przyjąć, że **wszystkie sformułowane w odniesieniu do planowania przestrzennego zadania powinny zostać zrealizowane w perspektywie krótkookresowej, a najdalej w horyzoncie średniookresowym.**

159. Do celów krótkookresowych w sferze planowania przestrzennego należy zaliczyć:

- włączenie sformułowanych w polityce ekologicznej tez i zaleceń dotyczących regionalnego i lokalnego różnicowania kierunków rozwoju działalności gospodarczej, do koncepcji polityki zagospodarowania przestrzennego kraju;
- uszczegółowienie ogólnych strategii rozwojowych zalecanych w wyżej wymienionej koncepcji dla makroregionów i mniejszych jednostek przestrzennych o wskazanie, jakie konkretnie kierunki i formy zagospodarowania tych terenów będą w ramach polityki państwa preferowane, a jakie ograniczane lub wręcz eliminowane;

- poddanie koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju ocenie oddziaływania na środowisko;
- opracowanie zaleceń co do metodyki uwzględniania ustaleń zawartych w koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju - w planach zagospodarowania przestrzennego województw i gmin;
- sprecyzowanie zakresu i sposobu przedstawienia ustaleń dotyczących ochrony i kształtowania środowiska, w rozporządzeniach określających szczegółowe zasady sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego, w sposób umożliwiający wykorzystanie tych planów jako efektywnych instrumentów realizacji polityki ekologicznej państwa.

160. Celem średniokresowym w zakresie planowania przestrzennego jest zweryfikowanie ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego pod kątem:

- szerszego uwzględnienia problemów ochrony i kształtowania obszarów leśnych i zadrzewień (ograniczenia w działalności inwestycyjnej, tereny pod zalesienia i nasadzenia),
- zmniejszenia skali narażenia mieszkańców na ponadnormatywny hałas, zwłaszcza hałas transportowy, na obszarach miejskich,
- zmniejszenie zapotrzebowania na pracę przewozową (transport);
- poprawę relacji pomiędzy powierzchnią terenów intensywnie zainwestowanych i powierzchnią terenów otwartych w jednostkach miejskich;

4.6. Dostęp do informacji, udział społeczeństwa, edukacja ekologiczna

161. Podjęte zostaną niezbędne rozwiązania prawne, organizacyjne i finansowe dla stworzenia w urzędach administracji publicznej sprawnego systemu udostępniania i upowszechniania informacji oraz umożliwiania skutecznego udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, zgodnego z projektem ustawy o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie. Dla udroźnienia kanałów obiegu informacji w maksymalnie szerokim zakresie wykorzystywane będą nowoczesne środki komunikowania się. Rozszerzany będzie zakres informacji dostępny na stronach internetowych organów administracji. Stworzone zostaną publiczne rejestry, w których udostępniane będą do wglądu:

- decyzje ustalające rodzaje i ilości substancji zanieczyszczających dopuszczonych do wprowadzania do powietrza,
- decyzje o dopuszczalnym poziomie hałasu przenikającego do środowiska,
- zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów,
- zezwolenia na zamierzone uwolnienie genetycznie zmodyfikowanych organizmów do środowiska w celach eksperymentalnych lub wprowadzenie do obrotu produktu zawierającego organizmy genetycznie zmodyfikowane lub składającego się z takich organizmów albo ich części,
- wykazy rodzajów i ilości zanieczyszczeń wprowadzonych do powietrza,
- decyzje o wymiarze, odroczeniu terminu płatności i rozłożeniu na raty kar pieniężnych za naruszanie wymagań ochrony środowiska, polegające na:
 - przekroczeniu co do rodzaju lub ilości substancji dopuszczonych do wprowadzenia do powietrza, określonych decyzją właściwego organu,
 - przekroczeniu dopuszczalnego poziomu hałasu, określonego decyzją właściwego organu,
- decyzje o wymiarze kar pieniężnych za naruszanie wymagań ochrony środowiska, polegające na:
 - zniszczeniu terenów zieleni lub drzew i krzewów, powodowanym niewłaściwym wykonywaniem robót ziemnych lub wykorzystaniem sprzętu mechanicznego albo

urządzeń technicznych oraz zastosowaniem środków chemicznych w sposób szkodliwy dla roślinności,

- usuwaniu drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia,

- zezwolenia na wytwarzanie odpadów,
- zezwolenia na usuwanie, wykorzystywanie lub unieszkodliwianie odpadów niebezpiecznych,
- wykazy rodzajów i ilości odpadów umieszczonych na składowisku odpadów oraz o czasie ich składowania,
- decyzje o wymiarze, odroczeniu terminu płatności i rozłożeniu na raty kar pieniężnych za składowanie odpadów w miejscu na ten cel nie wyznaczonym lub niezgodnie z wymaganiami określonymi decyzją o pozwoleniu na budowę składowiska odpadów,
- pozwolenia wodnoprawne na pobór wód,
- pozwolenia wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi,
- wykazy ilości pobranej wody oraz ilości, rodzaju i przeciętnego składu ścieków wprowadzonych do wód lub do ziemi,
- decyzje o wymiarze, odroczeniu terminu płatności i rozłożeniu na raty kar pieniężnych za wprowadzenie do wód lub do ziemi ścieków nie odpowiadających wymaganym warunkom,
- decyzje o karach pieniężnych za pobór wody w ilości większej niż ustalona w pozwoleniu wodnoprawnym oraz za piętzenie wody wyższe od dozwolonego,
- decyzje w sprawie uznania lasów za ochronne lub pozbawienia ich tego charakteru,
- polityki, strategie, plany lub programy poddawane postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko,
- decyzje poddawane postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko,
- karty informacyjne oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko,
- raporty oddziaływania na środowisko,
- analizy porealizacyjne,
- wykazy obiektów niebezpiecznych (zgodnie z dyrektywą SEVESO II),
- wykazy notyfikowanych substancji niebezpiecznych wprowadzanych do obrotu i wyrobów (produktów) zawierających takie substancje,
- wykazy zawierające informacje o uwalnianiu i transferze zanieczyszczeń.

162. Podjęte zostaną kroki by wszystkie publiczne rejestry z dziedziny ochrony środowiska były prowadzone w formie elektronicznej bazy danych i udostępniane również w drodze elektronicznej. Organy administracji publicznej dokładać będą wszelkich starań aby konsultacje społeczne dotyczące projektów aktów normatywnych, programów i polityk oraz decyzji obejmowały jak najszerszy krąg potencjalnie zainteresowanych osób, organizacji i instytucji. W celu powiadamiania społeczeństwa i udostępniania projektów dokumentów będących przedmiotem konsultacji wykorzystywane będą między innymi strony internetowe, strony teletekstowe w telewizji oraz elektroniczne listy adresowe. Osoby trzecie, w tym zwłaszcza zakłady prowadzące działalność potencjalnie zagrażającą środowisku lub zdrowiu ludzi, zachęcane będą do rozpowszechniania w społeczeństwie informacji mogących ułatwić uniknięcie zagrożenia. Opracowane zostaną, w formie wytycznych, klarowne reguły udziału przedstawicieli pozarządowych organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy ekologicznych, ciałach doradczych działających przy organach administracji różnych szczebli, komitetach sterujących powoływanych w związku z finansowaniem z funduszy publicznych różnych projektów. Opracowane zostaną, w formie wytycznych, klarowne reguły udzielania wsparcia finansowego ze środków publicznych, w tym środków funduszy ekologicznych, dla społecznej aktywności w dziedzinie ochrony środowiska, w tym dla działalności organizacji ekologicznych .

163. Wspierane będą, w tym również finansowo, pozarządowe organizacje ekologiczne prowadzące nastawioną na promowanie ochrony środowiska działalność edukacyjną, informacyjną lub konsultancką dla społeczeństwa, a także organizacje współdziałające w kontroli i egzekwowaniu wymagań ochrony środowiska oraz upowszechniające system zarządzania środowiskowego. Zorganizowana zostanie działalność promocyjna i szkoleniowa dotycząca problematyki udostępniania i upowszechniania informacji oraz udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. W szczególności będzie miała miejsce dalsza intensyfikacja działań wynikających z "Narodowej strategii edukacji ekologicznej" oraz jej programu wykonawczego.

4.7. Badania naukowe i postęp techniczny

164. Konieczne jest wzmocnienie zależności i powiązań pomiędzy polityką ekologiczną i wspierającymi je pracami badawczo-rozwojowymi. Dlatego też przewiduje się stworzenie mechanizmu przepływu informacji i mechanizmu sprzężenia zwrotnego między pracami badawczo-rozwojowymi finansowanymi z różnych źródeł (środki budżetowe w dyspozycji Komitetu Badań Naukowych i poszczególnych resortów, środki funduszy ekologicznych, środki własne przemysłu, środki pomocowe) i pracami planistycznymi, szczególnie dotyczącymi programów wykonawczych do polityki ekologicznej państwa i okresowej nowelizacji tej polityki. Przewiduje się utworzenie związanego z Ministerstwem Środowiska ośrodka informacyjnego gromadzącego i udostępniającego informacje o prowadzonych pracach badawczo-rozwojowych i ich wynikach, w tym wykonywanych za granicą, i sporządzającego okresowe raporty dla potrzeb jednostek odpowiedzialnych za wdrażanie polityki ekologicznej państwa i strategii zrównoważonego rozwoju.

165. Dla skutecznej realizacji polityki ekologicznej państwa potrzebny będzie znacznie większy i bardziej spójny wysiłek w zakresie prac badawczo-rozwojowych, ukierunkowanych przede wszystkim na:

- zapewnienie naukowych podstaw oceny stanu środowiska i usprawnienie mechanizmów ostrzegania o problemach ekologicznych (prace metodyczne dotyczące metod pomiarowych oraz przetwarzania i udostępniania danych o środowisku),
- lepsze wyjaśnienie podstawowych procesów zachodzących w środowisku (długofalowe prace podstawowe),
- przygotowanie podstaw do tworzenia instrumentów prawnych i rynkowych (przednormatywne prace badawczo-rozwojowe dotyczące norm emisyjnych, imisyjnych i produktowych, analiz ryzyka, ocen oddziaływania, przeglądów ekologicznych, mechanizmów kontrolnych w odniesieniu do chemikaliów, itd.),
- opracowanie i wdrożenie najlepszych dostępnych technik (BAT) zapobiegania, zmniejszenia i łagodzenia oddziaływania czynników cywilizacyjnych na środowisko (nowe materiały, czystsze procesy produkcyjne, lepsze gospodarowanie odpadami, biotechnologie, zapobieganie awariom)
- przygotowanie podstaw metodycznych do sporządzania programów realizacyjnych do polityki ekologicznej państwa.

166. Głównymi metodami realizacji powyższych kierunków prac badawczo-rozwojowych będzie udział w międzynarodowych programach badawczych oraz prace adaptacyjne, przystosowujące światowy dorobek (szczególnie w zakresie BAT) do warunków polskiej gospodarki. Priorytetowo, w horyzoncie **krótkookresowym** (2000-2002) i **średniookresowym** (2003-2010) będą traktowane prace ukierunkowane na rozwiązanie problemów badawczych (metodyki pomiarowe, przetwarzanie danych, normalizacja, analizy ryzyka, nowoczesne technologie), warunkujących skuteczne, praktyczne działania w zakresie:

- wdrażania dyrektyw i innych aktów normatywnych Unii Europejskiej,
- wdrażania konwencji międzynarodowych i innych umów międzynarodowych, które wiążą Polskę lub które Polska podpisała,

z uwzględnieniem także kryteriów wyboru priorytetów, o których mowa w roz. 6.2.

4.8. Kontrola i monitoring

167. Do pilnych zadań w sferze **kontroli i monitoringu** należą:

- wypracowanie skutecznych mechanizmów realizacji funkcji kontrolnych przez organy samorządowe na szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim (po reformie administracyjnej państwa), i zapewnienie ich racjonalnego i skutecznego współdziałania ze służbami państwowymi działającymi na szczeblu wojewódzkim i centralnym (Inspekcja Ochrony Środowiska, Inspekcja Sanitarna, Państwowa Inspekcja Pracy, Najwyższa Izba Kontroli),
- stworzenie ram prawnych dla funkcjonowania systemu kontroli społecznej w ochronie środowiska,
- poprawa jakości danych o środowisku poprzez doskonalenie funkcjonowania Państwowego Monitoringu Środowiska,
- doskonalenie systemu sprawozdawczości publicznej, z uwzględnieniem potrzeby integracji polityki ekologicznej z politykami sektorowymi, potrzeb wynikających z nowej struktury administracyjnej kraju oraz potrzeb wynikających z zaleceń OECD, wymogów Unii Europejskiej oraz zobowiązań wobec konwencji międzynarodowych.

Powyższe zadania powinny być realizowane z wykorzystaniem nowoczesnych metod pomiarowych, analitycznych i teleinformatycznych, spełniających wymagania międzynarodowe.

168. Poprawa jakości danych o środowisku jest niezbędna ze względu na istnienie zależności między podjęciem właściwej decyzji i posiadaniem dobrej informacji. Priorytetowe działania w tej sferze, które należy zrealizować w horyzoncie krótkookresowym (2000-2002 r.), jeszcze przed uzyskaniem członkostwa w Unii Europejskiej, są następujące:

- wypełnienie istniejących luk w podstawowych danych o środowisku i poprawieniu ich zgodności, porównywalności i przejrzystości; dotyczy to przede wszystkim trafiających do środowiska substancji niebezpiecznych, takich jak metale ciężkie i trwałe zanieczyszczenia organiczne oraz użytkowanych produktów zawierających substancje niebezpieczne,
- standaryzacji naukowych i technicznych metod zbierania, obróbki i interpretowania danych otrzymywanych na różnych szczeblach administracji publicznej i gospodarczej oraz w różnych regionach kraju,
- objęcie systemem monitorowania mierników skuteczności polityki ekologicznej i wskaźników zrównoważonego rozwoju, o których mowa w roz. 1.3. i 6.4. niniejszego dokumentu,
- zwiększenie częstotliwości i poprawa jakości raportów o stanie środowiska wykonywanych na szczeblu powiatowym, wojewódzkim i krajowym; w ślad za ustawowo sporządzanymi na szczeblu powiatowym i wojewódzkim programami zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska, na tych samych szczeblach powinny być sporządzane okresowo raporty o stanie środowiska i o realizacji tych programów,
- uzyskanie członkostwa w Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska jeszcze przed uzyskaniem członkostwa w Unii Europejskiej.

169. Głównym **celem średniookresowym** (2003-2010) w sferze kontroli i monitoringu jest pełna harmonizacja procedur i zakresu działań w tej dziedzinie z zaleceniami OECD, wymogami Unii Europejskiej i zobowiązaniami wobec konwencji międzynarodowych.

ROZDZIAŁ 5. WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

170. Głównym celem działań podejmowanych przez Polskę na forum międzynarodowym w krótko-, średnio- i długookresowym horyzoncie czasowym, w szczególności w odniesieniu do podpisywanych umów dwustronnych i wielostronnych w dziedzinie ochrony środowiska oraz udziału w pracach organizacji międzynarodowych jest poprawa bezpieczeństwa ekologicznego kraju i zdrowia obywateli oraz wspieranie realizacji polityki ekologicznej państwa. Działania te powinny sprowadzać się m.in. do:

- ułatwiania i przyspieszania procesów integracyjnych z Unią Europejską; co jest absolutnym priorytetem w krótkookresowym horyzoncie czasowym;
- wykorzystywania dorobku organizacji międzynarodowych i poszczególnych państw-stron porozumień w stosowaniu najlepszych dostępnych metod w ochronie środowiska, jako mechanizmu realizacji polityki ekologicznej państwa;
- tworzenia warunków do eksportu polskiej myśli technicznej w dziedzinie ochrony środowiska i ekspansji polskich przedsiębiorstw działających w tej sferze na rynki państw Europy Środkowej i Wschodniej, państw rozwijających się, a także, w miarę możliwości, rynki państw wysoko rozwiniętych.

5.1. Współpraca dwustronna

171. W ramach współpracy dwustronnej będą stosowane następujące **preferencje** (w układzie hierarchicznym):

- współpraca z państwami członkowskimi Unii Europejskiej w celu wykorzystania ich oświadczeń w dostosowaniu polskiego prawa i polskiej gospodarki do wymogów unijnych w okresie przedakcesyjnym jak i stosowania tych wymogów po uzyskaniu członkostwa;
- współpraca z państwami sąsiadującymi z Polską ukierunkowana na: (a) zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego terytorium kraju w kontekście transgranicznego przenoszenia zanieczyszczeń powietrza, zanieczyszczenia cieków granicznych oraz awarii przemysłowych i transportowych z udziałem substancji niebezpiecznych oraz ocen oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, (b) realizację wspólnych programów ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju w strefach przygranicznych, przede wszystkim w dziedzinie ochrony różnorodności biologicznej i krajobrazowej, (c) stymulowania współpracy organów samorządowych w strefach przygranicznych w dziedzinie rozwoju regionalnego, (d) promocji polskiego eksportu;
- współpraca z państwami i organizacjami zainteresowanymi ochroną i racjonalnym wykorzystaniem zasobów wodnych oraz ochroną przed powodzią w dorzeczu Odry;
- współpraca z państwami nadbałtyckimi, ukierunkowana na ochronę wód Bałtyku przed zanieczyszczeniem, ochronę zasobów ryb i różnorodności biologicznej w zlewni Bałtyku i w Morzu Bałtyckim oraz kontynuację wspólnych prac zmierzających do opracowania i wdrożenia Bałtyckiej Agendy 21, w tym prac związanych z realizacją strategii szerszego wykorzystania odnawialnych źródeł energii w państwach bałtyckich, przyjętej w październiku 1999 r. na Konferencji Ministerialnej w Helsinkach;
- współpraca z państwami wysoko rozwiniętymi (przede wszystkim państwami zrzeszonymi w OECD, w pierwszej kolejności z USA) ukierunkowana na wykorzystanie doświadczeń tych państw w dziedzinie ochrony środowiska, zwłaszcza najlepszych dostępnych technik (BAT) dotyczących zarządzania i technologii;
- współpraca z nowymi niepodległymi państwami, powstałymi na terenie byłego ZSRR, ukierunkowana na: (a) eksport polskich doświadczeń i polskiej myśli technicznej w dziedzinie ochrony środowiska, (b) pełnienie funkcji pomostowej w stymulowaniu stopniowego przejmowania przez te państwa europejskich i światowych norm ekologicznych, wypracowanych przez państwa wysoko rozwinięte zgrupowane w OECD i Unii Europejskiej, (c) rozszerzanie kontaktów ze środowiskami polonijnymi w tych państwach;
- współpraca z państwami ubiegającymi się wraz z Polską o członkostwo w Unii Europejskiej.

172. Do **celów krótkookresowych** we współpracy dwustronnej należy zaliczyć przede wszystkim:

- realizację umów dwustronnych z państwami sąsiednimi w dziedzinie ochrony środowiska w taki sposób by sprzyjały one stosowaniu standardów Unii Europejskiej oraz europejskich konwencji ekologicznych dotyczących spraw transgranicznych, ochrony różnorodności biologicznej, ochrony gatunków zagrożonych wyginięciem oraz dostępu do informacji;
- opracowanie programów pomocy technicznej nowym niepodległym państwom w zakresie przekazywania doświadczeń polskich w dziedzinie ochrony środowiska, wdrażania

międzynarodowych konwencji ekologicznych, stopniowego wprowadzania standardów i procedur ujętych w dyrektywach Unii Europejskiej oraz promocji polskiej myśli technicznej i eksportu technologii, urządzeń i aparatury stosowanej w ochronie środowiska;

173. Do celów średniookresowych we współpracy dwustronnej należy zaliczyć przede wszystkim:

- wypracowanie rozszerzonego i skonkretyzowanego programu w zakresie ochrony zasobów wodnych dorzecza Odry i uzyskanie istotnej poprawy jakości wód Nysy Łużyckiej i Odry w całym ich biegu;
- utworzenie sieci transgranicznych obszarów chronionej przyrody wraz z korytarzami ekologicznymi na zachodniej, południowej i wschodniej granicy Polski;
- znowelizowanie i skonkretyzowanie istniejących oraz podpisanie nowych umów dwustronnych z państwami wysoko rozwiniętymi w taki sposób, aby w maksymalnie możliwym zakresie obejmowały one sprawy: (a) transferu najlepszych dostępnych technik (BAT) w ochronie środowiska, (b) wspólnej realizacji zobowiązań (joint implementation), (c) ekokonwersji, (d) handlu emisjami.

5.2. Współpraca regionalna

174. Udział Polski we współpracy regionalnej* w dziedzinie ochrony środowiska będzie się koncentrował wokół programów działania wypracowanych przez następujące międzynarodowe organizacje i struktury (w układzie hierarchicznym):

- Unię Europejską, włączając w to jej filialne instytucje (np. Europejską Agencję Ochrony Środowiska);
- Europejską Komisję Gospodarczą ONZ wraz z procesem "Środowisko dla Europy";
- Europejskie programy ekologiczne międzynarodowych instytucji finansowych (Bank Światowy, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Europejski Bank Inwestycyjny i in.);
- Europejskie konwencje ekologiczne;
- Radę Europy;
- europejskie programy współpracy w dziedzinie ochrony środowiska, pilotowane przez organizacje i instytucje międzynarodowe o zasięgu światowym (Program Środowiska Narodów Zjednoczonych, Światową Organizację Zdrowia, Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Światową Organizację Handlu, Międzynarodową Organizację Pracy, Międzynarodową Unię Ochrony Przyrody, Światowy Fundusz Ochrony Przyrody, i inne).

** Pod pojęciem "regionu" rozumie się w niniejszym dokumencie tzw. region Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ, tj. wszystkie państwa Europy, USA, Kanadę, Izrael oraz nowe niepodległe państwa na terenie b. ZSRR w Azji Centralnej i na Zakaukaziu.*

175. W związku z ubieganiem się o członkostwo w **Unii Europejskiej** do celów priorytetowych należą:

(a) cele krótkookresowe:

- skuteczne przeprowadzenie procedur przedakcesyjnych w dziedzinie ochrony środowiska tak, by uzyskać członkostwo w tej organizacji w 2003 r.;
- uzyskanie członkostwa w Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska wcześniej niż członkostwa w samej Unii Europejskiej;
- efektywne wykorzystanie środków pomocowych uzyskiwanych w okresie przedakcesyjnym i przeznaczonych na ochronę środowiska;

(b) cele średniookresowe:

- skuteczne wykorzystanie okresów dostosowawczych wynegocjowanych przed uzyskaniem członkostwa w Unii Europejskiej i uzyskanie przed 2010 r. stanu środowiska, wymaganego przez dyrektywy, rozporządzenia i decyzje Unii Europejskiej dotyczące ochrony środowiska;

- efektywna realizacja procesów inwestycyjnych w ochronie środowiska z wykorzystaniem procedur wypracowanych przez Unię Europejską;
- dostosowanie struktur organizacyjnych i procedur administracyjnych oraz przygotowanie kompetentnych kadr do realizacji wymogów unijnych dyrektyw, rozporządzeń i decyzji dotyczących środowiska, a także do skutecznej współpracy z instytucjami Unii Europejskiej zajmującymi się ochroną środowiska;
- dostosowanie monitoringu środowiska do wymagań wspólnotowych.

176. W ramach współpracy z **Europejską Komisją Gospodarczą ONZ** do celów priorytetowych należą:

(a) *cele krótkookresowe:*

- aktywny udział w procesie "Środowisko dla Europy", w tym w przygotowaniach do Konferencji Ministerialnej w 2002 roku w Kijowie;
- wniesienie wkładu w realizację ustaleń Konferencji Ministrów "Transport i środowisko" w Wiedniu i II Konferencji Ministrów "Środowisko i zdrowie" w Londynie;

(b) *cele średniookresowe:*

- aktywny udział strony polskiej w pracach Komitetu Polityki Ekologicznej EKG;
- realizacja w pełnym zakresie europejskiej strategii wycofania z użytkowania benzyny ołowiowej.

177. Polska będzie aktywnie współdziałać z **międzynarodowymi instytucjami finansowymi** realizującymi programy ekologiczne w regionie europejskim (Bank Światowy, Globalny Fundusz Środowiska, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Europejski Bank Inwestycyjny, Bank Nordycki i in.), w taki sposób, aby systematycznie, w okresie do 2010 r.:

- powiększać wolumen środków zaangażowanych przez te instytucje w realizację projektów ochrony środowiska na terenie Polski;
- zwiększać liczbę polskich ekspertów w aparacie tych instytucji i w realizowanych przez nie projektach ochrony środowiska poza Polską, szczególnie w nowych niepodległych państwach powstałych po rozpadzie b. ZSRR.

178. Wdrażanie i realizacja **europejskich konwencji ekologicznych** jest ważnym elementem polityki ekologicznej państwa ponieważ spełnia trzy cele: (a) przyspiesza i ułatwia proces harmonizacji polskiego prawa w dziedzinie ochrony środowiska z prawem Unii Europejskiej, jako że większość konwencji zawiera zobowiązania zbliżone do ustaleń odpowiednich dyrektyw unijnych, (b) jest elementem umacniania prestiżu Polski na forum międzynarodowym, (c) wpływa pozytywnie na doskonalenie polskiego prawa ekologicznego w kierunku stosowania standardów europejskich. W odniesieniu do europejskich konwencji ekologicznych należy przyjąć następujące cele priorytetowe:

(a) *cele krótkookresowe:*

- ratyfikowanie wszystkich podpisanych dotychczas konwencji, protokołów do tych konwencji oraz przyjętych poprawek, których zobowiązania są możliwe do spełnienia przez Polskę przy uwzględnieniu posiadanego potencjału gospodarczego oraz przewidywanych skutków ekonomiczno-społecznych;
- sporządzenie programów wykonawczych lub krajowych strategii w odniesieniu do każdego będącego przedmiotem ratyfikacji aktu prawnomiędzynarodowego przed jego ratyfikacją oraz skorygowanie tych programów i przedłożenie ich na forum międzynarodowym w czasie i formie, wymaganej przez każdą z konwencji po jej ratyfikacji lub przystąpieniu;

(b) *cele średniookresowe:*

- przyjęcie zasady, że Polska będzie stroną wszystkich międzynarodowych konwencji ekologicznych, których stroną stanie się Unia Europejska, za wyjątkiem konwencji subregionalnych, nie dotyczących terytorium Polski;

- wdrożenie procedur wewnątrz krajowego obiegu informacji i systemu koordynacji działań związanych z negocjowaniem, realizacją i raportowaniem w odniesieniu do: (a) międzynarodowych konwencji ekologicznych, (b) dyrektyw Unii Europejskiej, (c) zaleceń, rekomendacji, deklaracji i programów organizacji międzynarodowych zajmujących się sprawami środowiska, (d) przepisów polskiego prawa i programów działania w sferze ochrony środowiska.

Polska będzie realizować wszystkie obligatoryjne zobowiązania ujęte w konwencjach i protokołach, których jest stroną.

179. W ramach współpracy z **Radą Europy** priorytetowym kierunkiem powinna być realizacja Europejskiej strategii ochrony różnorodności biologicznej i krajobrazowej.

180. We współpracy z **organizacjami międzynarodowymi o zasięgu światowym** do priorytetowych kierunków udziału Polski we współpracy **na forum europejskim** należy zaliczyć:

- realizację pakietu zaleceń Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w sprawie środowiska;
- współdziałanie z Komitetem ds. handlu i środowiska Światowej Organizacji Handlu;
- realizację projektów Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody i Światowego Funduszu Ochrony Przyrody związanych z ochroną przyrody w Polsce.

5.3. Udział w rozwiązywaniu problemów globalnych

181. Polska, w miarę swoich możliwości, będzie uczestniczyć w rozwiązywaniu globalnych problemów ekologicznych, zgodnie z Deklaracją z Rio, będzie aktywnie brać udział w pracach Komisji Trwałego Rozwoju ONZ i Programu Środowiska Narodów Zjednoczonych oraz w pełni realizować wszystkie obligatoryjne zobowiązania wynikające z podpisanych i ratyfikowanych globalnych konwencji ekologicznych. Jednak ze względu na swój potencjał gospodarczy, wielkość dochodu narodowego oraz ograniczone zasoby finansowe i kadrowe, nie ma możliwości wspierać wszystkich inicjatyw podejmowanych na forum światowym, jak również aktywnie uczestniczyć we wszystkich konferencjach i roboczych posiedzeniach oraz w międzynarodowych programach badawczych. Zmuszona jest więc dokonywać wyboru, zgodnie z zasadami ujętymi w roz. 6.2. niniejszego dokumentu.

182. Polskie priorytety we współpracy międzynarodowej, prowadzonej w ramach globalnych konwencji ekologicznych, są następujące.

- Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i Protokół z Kioto;
- Konwencja o różnorodności biologicznej i Protokół o bezpieczeństwie biologicznym;
- Konwencja Wiedeńska w sprawie ochrony warstwy ozonowej i Protokół Montrealski w sprawie substancji zubażających warstwę ozonową, z poprawkami;
- Konwencja Bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych;
- Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi roślinaми i zwierzętami gatunków zagrożonych wyginięciem (CITES);
- Konwencja o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt; wraz z dodatkowymi protokołami;
- Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego.

Powyższe priorytety są przeznaczone jedynie do alokacji środków krajowych na prace badawcze i studialne, na ekspertyzy, na finansowanie udziału w międzynarodowych programach badawczych oraz na wyjazdy zagraniczne, a więc generalnie - na realizację nieobligatoryjnych zobowiązań wobec wymienionych konwencji. Zobowiązania obligatoryjne wobec wszystkich konwencji będą realizowane w pełnym wymiarze.

183. W realizacji globalnych konwencji ekologicznych do celów priorytetowych należą:

(a) *cele krótkookresowe:*

- ratyfikacja protokołu z Kioto;

- ratyfikacja Konwencji w sprawie procedury zgody po uprzednim poinformowaniu w międzynarodowym handlu niektórymi niebezpiecznymi substancjami chemicznymi i pestycydami;
- ratyfikacja protokołu o bezpieczeństwie biologicznym do Konwencji o różnorodności biologicznej;
- ratyfikacja Konwencji NZ w sprawie zwalczania pustynnienia w krajach dotkniętych poważnymi suszami i pustynnieniem, szczególnie w Afryce.

(b) *cele średniookresowe:*

- wdrożenie procedur wewnątrz krajowego obiegu informacji i systemu koordynacji działań związanych z negocjowaniem, realizacją i raportowaniem w odniesieniu do globalnych konwencji ekologicznych, wspólnego dla konwencji globalnych i regionalnych (patrz roz. 5.2).

184. We współpracy z organizacjami międzynarodowymi, zajmującymi się sprawami ochrony środowiska na szczeblu globalnym Polska będzie aktywnie uczestniczyć w tych elementach ich programów i planów działania, które adresowane są do Europy oraz dotyczą lub mogą dotyczyć Polski, zwłaszcza w ramach procesu Rio + 10, którego zwieńczeniem będzie Globalna Konferencja Rio + 10 w 2002 roku.

ROZDZIAŁ 6. PROGRAMY WYKONAWCZE I KONTROLA REALIZACJI

6.1. Programy wykonawcze i harmonogramy realizacji celów

185. Po uzgodnieniu i przyjęciu niniejszej polityki ekologicznej państwa minister środowiska opracuje **program wykonawczy** do tej polityki, zawierający:

- szczegółowe wytyczne dotyczące zasad i zakresu uwzględniania zagadnień ochrony środowiska w programach sektorowych;
- szacunek kosztów osiągania celów polityki ekologicznej państwa (krótko- i średniookresowych), w odniesieniu do racjonalnego użytkowania zasobów naturalnych oraz w odniesieniu do jakości środowiska (rozdziały 2 i 3);
- harmonogramy zadań nakładanych na administrację publiczną, w zakresie doskonalenia narzędzi i instrumentów polityki ekologicznej, współpracy międzynarodowej, sporządzania programów wykonawczych i prowadzenia kontroli realizacji polityki ekologicznej oraz dokonywania jej oceny i aktualizacji (rozdziały 4, 5 i 6); harmonogramy te powinny zawierać, co najmniej, nazwę zadania, nazwę organu odpowiedzialnego i organów współpracujących oraz sposób i termin realizacji zadania;
- strategię rozwoju systemu zarządzania środowiskowego.

186. Realizacji polityki ekologicznej państwa będą służyć także inne programy i harmonogramy wykonawcze, których wdrażanie będzie stymulowane już istniejącymi i wprowadzanymi narzędziami polityki ekologicznej oraz procedurami kontroli z wykorzystaniem uzgodnionych mierników. Programy te powinny być zintegrowane ze strategiami, politykami i programami dotyczącymi poszczególnych sektorów gospodarki narodowej, a także z polityką zagospodarowania przestrzennego. Wydzielone, interdyscyplinarne programy bądź strategie w dziedzinie ochrony środowiska, poza programem wykonawczym do polityki ekologicznej państwa, będą sporządzane jedynie dla potrzeb realizacji zobowiązań międzynarodowych, w tym przede wszystkim związanych z procesem ubiegania się o członkostwo w Unii Europejskiej. Na etapie realizacji celów krótkoterminowych i w pierwszym okresie realizacji celów średniookresowych będą to:

- krajowa strategia gospodarowania odpadami na szczeblu krajowym;
- krajowa strategia gospodarki wodnej i poprawy jakości wód;
- krajowa strategia poprawy jakości powietrza;

- programy implementacyjne służące osiągnięciu celów wyznaczanych w poszczególnych wspólnotowych aktach prawnych dotyczących jakości wód, jakości powietrza i gospodarowania odpadami;
- krajowa strategia ograniczenia emisji metali ciężkich i trwałych zanieczyszczeń organicznych (w tym wycofania z użytkowania etylizowanej benzyny);
- krajowa strategia ograniczania emisji gazów cieplarnianych i zwiększania efektywności energetycznej;
- krajowa strategia rozwoju energetyki odnawialnej;
- krajowa strategia ochrony różnorodności biologicznej i krajobrazowej;
- krajowa strategia bezpieczeństwa biologicznego (w zakresie biotechnologii i kontroli użytkowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie);
- krajowa strategia ochrony i zrównoważonego użytkowania gleb;
- narodowy program edukacji ekologicznej, rozszerzenia dostępu do informacji i udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska;
- strategia poprawy jakości wody w rzekach oraz zapewnienia ochrony przed powodzią (w nawiązaniu do Konwencji Helsińskiej, zobowiązań międzynarodowych dotyczących ochrony wód Odry oraz programów pomocowych, stworzonych dla likwidacji skutków powodzi na Odrze w 1997 r.);
- strategia ochrony przed zanieczyszczeniem wód podziemnych, a szczególnie głównych zbiorników wód podziemnych.

187. Polityka ekologiczna państwa oraz programy wykonawcze, o których mowa w p. 185 i 186, powinny być wykorzystywane przy sporządzaniu programów wojewódzkich, powiatowych i gminnych, a także programów ponadlokalnych i międzywojewódzkich, jeśli właściwe organy samorządowe podejmą decyzję o potrzebie sporządzania takich programów.

188. Do wymienionych w p. 185 i 186 strategii i programów stanowiących bezpośrednio rozwinięcie polityki ekologicznej państwa powinny nawiązywać plany działań na rzecz realizacji celów ekologicznych i wdrażania rozwoju zrównoważonego przyjmowane w ramach polityki energetycznej, przemysłowej, transportowej, rolnej itd. oraz polityki przestrzennej i polityki regionalnej. Najlepiej, gdyby stanowiły one odpowiedni rozdział w programach branżowych (np. transport i ochrona środowiska, zdrowie i ochrona środowiska, energetyka i ochrona środowiska, budownictwo i ochrona środowiska, itd.) oraz programach rozwoju regionalnego, w celu zapewnienia spójności polityki państwa i polityki jednostek samorządu terytorialnego. Do sektorowych programów wykonawczych, które będą służyć realizacji polityki ekologicznej państwa, należy też zaliczyć wyspecjalizowane polityki, strategie i programy odnoszące się do

wyodrębnionych dziedzin samej ochrony środowiska i gospodarowania zasobami naturalnymi, przede wszystkim do gospodarki wodnej i leśnej oraz do prac geologicznych i racjonalnej eksploatacji zasobów kopalin.

6.2. Kryteria wyboru priorytetów

189. Ujmowane w programach realizacyjnych polityki ekologicznej zadania powinny być hierarchizowane z wykorzystaniem następujących kryteriów:

A. Kryteria pierwszej grupy (dla ustalenia priorytetów w realizacji zadań i podziału dostępnych środków publicznych):

- likwidacja bezpośrednich zagrożeń dla życia i zdrowia ludzi (w tym likwidacja "gorących punktów");
- przeciwdziałanie degradacji środowiska w obrębie terytorium kraju;
- przeciwdziałanie zagrożeniom globalnym (zmiany klimatyczne, warstwa ozonowa).

B. Kryteria drugiej grupy (dla wyboru w ramach ustalonych priorytetów konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych w ochronie środowiska):

- efektywność ekologiczno-ekonomiczna (minimalizacja nakładów na jednostkę efektu);

- częściowe lub pełne samofinansowanie (uzyskanie korzyści ekonomicznych poza ekologicznymi);
- demonstracyjny charakter przedsięwzięć (możliwość powielania rozwiązań).

Powyższe kryteria w obrębie każdej grupy usytuowane są w porządku hierarchicznym.

6.3. Nakłady na realizację polityki ekologicznej

190. W krótkookresowym i średniookresowym horyzoncie czasowym (do 2010 r.) głównym kierunkiem inwestowania w dziedzinie ochrony środowiska będzie rozwiązanie problemów ochrony wód przed zanieczyszczeniem i zagospodarowania odpadów w takim stopniu, aby spełnić wymogi Unii Europejskiej.

Niezbędne nakłady na te cele zamieszczono w tabeli 1.

Sumy z tabeli 1 zostały szczegółowo wyliczone z uwzględnieniem dyrektyw Unii Europejskiej, dotyczących głównych komponentów ochrony środowiska

Tabela 1

Nakłady inwestycyjne na dostosowanie polskiej gospodarki do wymogów Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska (podstawowych komponentów)

Dziedziny inwestowania	Nakłady w mld PLN, ceny 1999 r.	
	Cele krótkookresowe (2000 - 2002)	Cele średniookresowe (2003 - 2010)
Ochrona wód przed zanieczyszczeniem	15,8	27,4
Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniem	23,6	27,8
Gospodarowanie odpadami	5,2	10,6
RAZEM	44,6	65,8

Źródło: szacunki Ministerstwa Środowiska

191. Środki, o których mowa wyżej będą pochodziły z różnych źródeł (tabela 2).

Tabela 2

Przewidywane źródła finansowania nakładów inwestycyjnych na dostosowanie polskiej gospodarki do wymogów Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska

Źródła finansowania	Nakłady w mld PLN, ceny 1999 r.	
	Cele krótkookresowe (2000-2002)	Cele średniookresowe (2003-2010)
Środki własne	20,8	36,9
Budżet państwa	1,7	2,9
Fundusze ekologiczne	14,5	18,3
Pomoc zagraniczna	3,0	0,8
Fundusze strukturalne	0,9	6,8
RAZEM	40,8*	65,8

Źródło: szacunki Ministerstwa Środowiska

* przewiduje się uzupełnienie brakujących środków na pokrycie potrzeb inwestycyjnych dla celów krótkookresowych na drodze zwiększenia zaangażowania środków własnych i funduszy ekologicznych, w wyniku zmian systemu mechanizmów stymulujących działania proekologiczne i zwiększających dochody funduszy

192. Nakłady inwestycyjne na pozostałe cele polityki ekologicznej, nie ujęte w powyższych zestawieniach, takie jak: ochrona przed hałasem i wibracją, ochrona różnorodności biologicznej, bezpieczeństwo chemiczne i biologiczne, zalesienia, edukacja ekologiczna, rozwój monitoringu (poza ochroną wód i powietrza), nie przekroczą 25% kwot przytoczonych w p. 190. Oznacza to, że łączne nakłady inwestycyjne na realizację polityki ekologicznej państwa powinny w okresie 2000 - 2010 wynieść:

138,0 mld zł.

193. Przewiduje się, że struktura tych nakładów w całym okresie 2000-2010, ze względu na źródło pochodzenia, będzie następująca:

- środki własne - 50 % (jednostek samorządu terytorialnego i przedsiębiorców)
- fundusze ekologiczne - 30 %
- budżet państwa - 7 %
- pomoc zagraniczna - 5 %
- fundusze strukturalne Unii Europejskiej - 8 %

Będą podejmowane wysiłki, w miarę możliwości, na rzecz zmiany tej struktury, w kierunku wzrostu udziału budżetu państwa kosztem funduszy ekologicznych.

194. Dla osiągnięcia poziomu nakładów, o których mowa w p. 192, zachodzi potrzeba utrzymywania na stałym poziomie nakładów na ochronę środowiska w stosunku do wielkości PKB i wysokości łącznych nakładów inwestycyjnych w gospodarce narodowej (w 1998 r. było to odpowiednio 1,6% i 8,0%), przy założeniu stałego, 5% corocznego wzrostu dochodu narodowego w tym okresie. Oznacza to, że przy nakładach na ochronę środowiska w 1999 r. na poziomie 9 mld zł powinny one stopniowo wzrastać w latach 2000-2010 do 16,2 mld zł. Łączne nakłady w latach 2000-2010 wyniosłyby wtedy 141,5 mld zł, co z niewielką rezerwą zapewniłoby środki na realizację polityki ekologicznej państwa, o których mowa w p. 192.

195. Realizacja polityki ekologicznej będzie także skutkować zwiększonymi nakładami budżetowymi, związanymi z koniecznością utworzenia nowych instytucji, zwiększonymi nakładami na działania legislacyjne, na szkolenie kadr, na składki do organizacji międzynarodowych i inne niezbędne działania. Szacunek takich nakładów został dokonany dla okresu 2000-2002, kiedy to intensyfikacja działań administracji publicznej w sferze ochrony środowiska związana jest głównie z realizacją programu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej. Szacunkowe nakłady podano w tabeli 3. Obejmują one główne kierunki, objęte tym programem w części dotyczącej środowiska (prawo horyzontalne, ochrona przyrody, jakość wód, ryzyko przemysłowe, ochrona powietrza, hałas, chemikalia, GMO, gospodarowanie odpadami).

Tabela 3

Skutki budżetowe dostosowania polskiej administracji publicznej do wymogów Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska w latach 2000-2002 (szacunek)

Cele zwiększonych wydatków budżetu	mln zł
Nowe inwestycje	211,9
Wykup terenów dla obiektów ochrony przyrody	30,0
Składki	9,6
Szkolenie	3,7
Działania legislacyjne	3,8
Inne	3,0
Razem	262,0

Szacuje się, że na inne cele realizacji polityki ekologicznej, nie związane z działalnością dostosowawczą, nie przekroczą 5-7% od sum wymienionych w tabeli 3. Można więc uznać, że zwiększone wydatki budżetu w związku z realizacją polityki ekologicznej państwa wyniosą w latach 2000-2002 łącznie: **280,0 mln zł.**

6.4. Mierniki skuteczności polityki ekologicznej

196. Ustalenia programów wykonawczych, o których mowa wyżej w rozdziale 6.1. powinny być w miarę możliwości kwantyfikowane, tak by istniała praktyczna możliwość kontroli stopnia osiągnięcia celów i tym samym obiektywnej oceny skuteczności polityki ekologicznej państwa. System statystyki państwowej oraz pozostałe mechanizmy kontroli powinny być tak zmodyfikowane, by można było co pewien czas (corocznie, co 3 lata, w 2010 r. itd., w zależności od potrzeb) dokonywać takich ocen z wykorzystaniem **mierników realizacji polityki ekologicznej państwa**. Do szczególnie ważnych należałoby zaliczyć mierniki takie jak:

- **stopień zmniejszenia różnicy** (w %) między faktycznym zanieczyszczeniem środowiska (np. depozycją lub koncentracją poszczególnych zanieczyszczeń w powietrzu, wodzie, glebie), a naukowo uzasadnionym zanieczyszczeniem dopuszczalnym (ładunkiem krytycznym);
- **ilość zużywanej energii, materiałów, wody oraz ilość wytwarzanych odpadów i emitowanych zanieczyszczeń** w przeliczeniu na jednostkę dochodu narodowego lub wielkość produkcji (wyrażoną w jednostkach fizycznych lub wartością sprzedaną);
- **stosunek kosztów do uzyskiwanych efektów ekologicznych** (dla oceny programów i projektów inwestycyjnych w ochronie środowiska);
- **techniczno-ekologiczne charakterystyki** materiałów, urządzeń, produktów (np. zawartość ołowiu w benzynie, zawartość rtęci w bateriach, jednostkowa emisja węglowodorów przy eksploatacji samochodu, poziom hałasu w czasie pracy samochodu itp.); zgodnie z zasadą dostępu do informacji dane te powinny być ujawniane na metkach lub w dokumentach technicznych produktów.

Powyższe wskaźniki powinny być gromadzone i wykorzystywane do ocen realizacji polityki ekologicznej państwa w dwóch przekrojach: terytorialnym (do zakładu włącznie) i branżowym.

197. Poza głównymi miernikami przy ocenie skuteczności realizacji polityki ekologicznej państwa będą stosowane wskaźniki społeczno-ekonomiczne, wskaźniki presji na środowisko i stanu środowiska oraz wskaźniki reakcji państwa i społeczeństwa, a mianowicie:

a) wskaźniki społeczno-ekonomiczne:

- poprawa stanu zdrowia obywateli, mierzona przy pomocy takich mierników jak długość życia, spadek umieralności niemowląt, spadek zachorowalności na obszarach, w których szkodliwe oddziaływania na środowisko i zdrowie występują w szczególnie dużym natężeniu (obszary najsilniej uprzemysłowione i zurbanizowane);
- zmniejszenie zużycia energii, surowców i materiałów na jednostkę produkcji oraz zmniejszenie całkowitych przepływów materiałowych w gospodarce;
- zmniejszenie tempa przyrostu obszarów wyłączanych z rolniczego i leśnego użytkowania dla potrzeb innych sektorów produkcji i usług materialnych;
- coroczny przyrost netto miejsc pracy w wyniku realizacji przedsięwzięć ochrony środowiska;

b) wskaźniki stanu środowiska i zmiany presji na środowisko:

- zmniejszenie ładunku zanieczyszczeń odprowadzanych do wód lądowych i morskich, poprawę jakości wód płynących, stojących i wód podziemnych, a szczególnie głównych zbiorników wód podziemnych, poprawę jakości wody do picia oraz spełnienie przez wszystkie te rodzaje wód wymagań jakościowych obowiązujących w Unii Europejskiej;
- poprawa jakości powietrza poprzez zmniejszenie emisji zanieczyszczeń powietrza (zwłaszcza zanieczyszczeń szczególnie szkodliwych dla zdrowia i zanieczyszczeń wywierających najbardziej niekorzystny wpływ na ekosystemy, a więc przede wszystkim metali ciężkich, trwałych zanieczyszczeń organicznych, substancji zakwaszających, pyłów i lotnych związków organicznych);;

- zmniejszenie uciążliwości hałasu, przede wszystkim poziomu hałasu na granicy własności wokół obiektów przemysłowych, hałasu ulicznego w miastach oraz hałasu wzdłuż tras komunikacyjnych;
- zmniejszenie ilości wytwarzanych i składowanych odpadów, rozszerzenie zakresu ich gospodarczego wykorzystania oraz ograniczenie zagrożeń dla środowiska ze strony odpadów niebezpiecznych;
- ograniczenie degradacji gleb, zmniejszenie powierzchni obszarów zdegradowanych na terenach przemysłowych i terenach po byłych bazach wojsk radzieckich, w tym likwidacja starych składowisk odpadów, zwiększenie skali przywracania obszarów bezpośrednio lub pośrednio zdegradowanych przez działalność gospodarczą do stanu równowagi ekologicznej, ograniczenie pogarszania się jakości środowiska w jednostkach osadniczych i powstrzymanie procesów degradacji zabytków kultury;
- wzrost lesistości kraju, rozszerzenie renaturalizacji obszarów leśnych oraz wzrost zapasu i przyrost masy drzewnej, a także wzrost poziomu różnorodności biologicznej ekosystemów leśnych i poprawa stanu zdrowotności lasów będących pod wpływem zanieczyszczeń powietrza, wody lub gleby;
- zahamowanie zaniku gatunków roślin i zwierząt oraz zaniku ich naturalnych siedlisk, a także pomyślne reintrodukcje gatunków;
- zmniejszenie negatywnej ingerencji w krajobrazie oraz kształtowanie estetycznego krajobrazu zharmonizowanego z otaczającą przyrodą;

c) wskaźniki aktywności państwa i społeczeństwa:

- kompletność regulacji prawnych i tempo ich harmonizacji z prawem wspólnotowym i prawem międzynarodowym;
- spójność i efekty działań w zakresie monitoringu i kontroli;
- zakres i efekty działań edukacyjnych oraz stopień udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych;
- opracowywanie i realizowanie przez grupy i organizacje pozarządowe projektów na rzecz ochrony środowiska.

6.5. Okresowa ocena i aktualizacja polityki ekologicznej państwa

198. Polityka ekologiczna państwa będzie analizowana przez Rząd i nowelizowana w okresach dostosowanych do terminów sporządzania i wchodzenia w życie kolejnych Programów Działań Unii Europejskiej w zakresie środowiska.