



Przeglądy Ekologiczne OECD

POLSKA

2015

OCENA I REKOMENDACJE



RAPORT Z PRZEGLĄDU EKOLOGICZNEGO POLSKI OCENA I REKOMENDACJE

Informacje ogólne

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w roku 2004 pozytywnie wpłynęło na poziom życia jej mieszkańców oraz środowisko. Członkostwo w UE stymuluje również gospodarkę, która w ciągu ostatnich dziesięciu lat rozwijała się w tempie przekraczającym średnią OECD. Gospodarka Polski jest jedyną europejską gospodarką, która się nie skurczyła w czasie kryzysu gospodarczego, chociaż widocznie zwolniła w latach 2012–13. Różnica w dochodach w stosunku do średniej OECD, nierówność dochodowa oraz ubóstwo relatywne zmniejszyły się bardziej niż w większości państw OECD. Niemniej produkt krajowy brutto (PKB) na mieszkańca jest jednym z pięciu najniższych PKB w OECD. Widoczne są również różnice pomiędzy regionami kraju oraz w samych regionach. Pomimo postępów na polu rozdzielania (decoupling) presji na środowisko od wzrostu gospodarczego, gospodarka Polski, z uwagi na dużą zależność od węgla, należy do grona najbardziej wysokoemisyjnych gospodarek o dużej zasobochłonności w OECD.

Polska obniżyła emisję gazów cieplarnianych znacznie poniżej poziomu wymaganego zgodnie z Protokołem z Kioto. Główną siłą napędową tego sukcesu była zwiększona efektywność energetyczna w przemyśle ciężkim oraz zmiany strukturalne w gospodarce, które zaszły pod koniec lat 80. i na początku lat 90. XX wieku. W okresie od 2000 r. do 2012 r. Polska osiągnęła skuteczne lecz relatywne rozdzielanie emisji gazów cieplarnianych od wzrostu gospodarczego. Największe zmniejszenie emisji odnotowano w przemyśle wytwórczym oraz budowlanym. Energetyka jest zdecydowanie największym źródłem emisji, aczkolwiek sektor transportu jest najszybciej rosnącym źródłem emisji gazów cieplarnianych. Energochłonność i emisyjność gospodarki zmniejszyła się szybciej niż w większości państw OECD. Do najważniejszych czynników w tym zakresie należą zwiększona efektywność energetyczna oraz umiarkowane zmniejszenie wykorzystania węgla na rzecz gazu ziemnego.

Produktywność materiałowa zmieniała się w różnych cyklach inwestowania w infrastrukturę. W roku 2011, w związku z relatywnie dużym udziałem przemysłu, odgrywającym ważną rolę przemysłem górniczym oraz prężną działalnością budowlaną, polska gospodarka była jedną z najbardziej zasobochłonnych gospodarek w OECD. Poczyniono postępy w zakresie rozdzielania (decoupling) wytwarzania odpadów od wzrostu gospodarczego, przy czym wytwarzanie odpadów komunalnych na mieszkańca jest znacznie poniżej średniej OECD. Niemniej, w roku 2012 około 20% ludności nie miało dostępu do usług odbioru odpadów komunalnych, a składowanie pozostawało głównym sposobem unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

Od roku 2000 obszar użytków rolnych uległ zmniejszeniu, przy jednoczesnym zwiększeniu wykorzystania terenów przeznaczonych do innych celów, w tym, przede wszystkim, do celów związanych z mieszkalnictwem, świadczeniem usług, infrastrukturą i leśnictwem. Polska należy do wąskiego grona krajów OECD, w których nie rozdzielono presji na środowisko związanych z substancjami odżywczymi do produkcji rolnej. Niemniej, poziomy nadwyżki substancji odżywczych są poniżej średniej OECD. Intensywność wykorzystania zasobów leśnych spadła do niskiego poziomu w porównaniu do innych państw OECD. Obszary objęte ścisłą ochroną zajmują względnie małą część

terytorium Polski, a status ochrony gatunkowej i siedlisk jest stosunkowo niekorzystny. Konieczne będzie podjęcie dalszych działań w celu osiągnięcia celów Aichi, które przewidują ochronę 17% obszarów lądowych i 10% obszarów morskich do roku 2020.

Polska nie posiada dużych zasobów wody słodkiej, a intensywność zużycia wody jest mniej więcej dwa razy wyższa niż średnia OECD. Od roku 2000 pobór wody został w jeszcze większym stopniu rozdzielony od wzrostu gospodarczego. Jednakże, na stan wody wciąż wpływ mają niewystarczający stopień oczyszczania ścieków komunalnych i przemysłowych, zrzuty wód zasolonych z kopalni węgla oraz ładunki zanieczyszczeń z rozproszonych źródeł rolniczych. Ponad dwie trzecie wód powierzchniowych nie spełnia kryteriów jakościowych określonych w Ramowej Dyrektywie Wodnej (RDW). Zwiększone inwestycje w infrastrukturę ułatwiły dostęp do usług wodnych, tym samym przyczyniając się zarówno do zmniejszenia ilości zanieczyszczeń, jak i zapewnienia dobrej jakości wody pitnej. Niemniej, stopień podłączeń kanalizacyjnych do zbiorowych oczyszczalni ścieków plasuje się poniżej średniej OECD, co częściowo wynika z faktu, że świadczenie sieciowych usług na rzecz rozproszonych środowisk wiejskich jest nieekonomiczne.

W ostatniej dekadzie emisje kilku substancji zanieczyszczających powietrze zostały jeszcze bardziej rozdzielone od wzrostu gospodarczego, aczkolwiek na znacznie mniejszą skalę, niż miało to miejsce w latach 90. XX wieku. Emisje tlenków siarki (SO_x) na jednostkę PKB są trzykrotnie większe niż średnia OECD dla Europy, a emisje tlenków azotu (NO_x) – dwukrotnie większe. Osiągnięcie założonych, w zmienionej dyrektywie w sprawie krajowych pułapów emisji, celów w zakresie obniżenia emisji do roku 2020 wymagać będzie podjęcia dodatkowych wysiłków. W roku 2012 Polska odnotowała najwyższy poziom zanieczyszczenia PM_{2,5} w Europie, co częściowo wynikało ze spalania biomasy i węgla w paleniskach indywidualnych oraz ze skumulowanych zanieczyszczeń lokalnych. W Polsce odnotowano jeden z najwyższych w Unii Europejskiej poziomów śmiertelności spowodowanych chorobami układu oddechowego i serca, powiązanymi z zanieczyszczeniami powietrza, chociaż w drugiej połowie ostatniej dekady odnotowano spadek tego poziomu. Jednym z głównych czynników generujących koszty związane z uszczerbkiem na zdrowiu i szkodami środowiskowymi spowodowanymi zanieczyszczeniem powietrza w UE są elektrownie.

Chociaż większość Polaków przywiązuje dużą wagę do kwestii związanych ze zmianami klimatu, tylko jedna dziesiąta uznaje ochronę środowiska za ważną. Ponad połowa Polaków uważa, że stan środowiska w ich okolicy jest dobry.

Otoczenie polityczne

Począwszy od wczesnych lat dziewięćdziesiątych do roku 2012, planowanie środowiskowe opierało się na cyklicznie przyjmowanych dokumentach pod nazwą Polityka Ekologiczna Państwa (PEP). Co cztery lata, Rada Ministrów i Sejm zatwierdzały nową PEP, zapewniając Ministerstwu Środowiska wsparcie polityczne oraz mandat do nadzorowania jej wdrożenia. Sejmowi regularnie przedkładane były sprawozdania z postępów prac. W roku 2009 Polska zmieniła podejście do planowania rozwoju, które obecnie skupia się wokół trzech nadrzędnych strategii rozwoju oraz dziewięciu polityk strategicznych. Środowisko uwzględnione jest w jednej ze wspomnianych dziewięciu polityk strategicznych, tj. strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko. Wdrożenie tej strategii nadzorowane jest przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Ministerstwem Środowiska (MŚ). Z perspektywy środowiskowej, nowe ramy umożliwiają ujęcie kwestii środowiska w ogólnej rządowej strategii rozwoju, jednakże istnieje ryzyko, że silny mandat oraz skoncentrowanie się na kwestiach środowiskowych, jakie zapewniały PEP, zostaną utracone. Aby tego uniknąć, konieczne jest wdrożenie skutecznych mechanizmów umożliwiających koordynację, monitorowanie i korygowania polityki środowiskowej.

Od czasu przystąpienia Polski do UE w roku 2004, jej prawo środowiskowe i polityka środowiskowa wytyczane są głównie przez prawo środowiskowe UE. Transpozycja środowiskowych dyrektyw unijnych do prawa polskiego stanowiła duże wyzwanie, a liczba przypadków naruszenia prawa wzrosła w okresie od 2006 r. do 2010 r. Z biegiem czasu liczba odnotowanych przypadków braku zgodności z wymaganiami unijnymi przewyższyła liczbę przypadków naruszeń prawa dotyczących opóźnień w transpozycji prawa unijnego. Obszarami, w których toczy się najczęściej postępowań związanych z naruszeniami jest gospodarka wodna i gospodarka odpadami. Choć ustawa „Prawo ochrony środowiska” z 2001 r. zapewnia ramy legislacji środowiskowej, w wyniku transpozycji dyrektyw unijnych powstało kolejnych 20 ustaw i około 100 rozporządzeń. Podjęto kroki mające na celu uproszczenie tego prawodawstwa i zmniejszenie związanego z nim obciążenia administracyjnego, jednakże istnieją dalsze możliwości wprowadzania uproszczeń i konsolidacji.

Odpowiedzialność za wdrożenie polityki środowiskowej w dużej mierze spoczywa na władzach niższego szczebla. W roku 1999 zreformowano strukturę zarządzania na niższych szczeblach i zmniejszono liczbę województw z 49 do 16 oraz wprowadzono bezpośrednie wybory samorządowe na szczeblu wojewódzkim, przy zachowaniu istnienia organów administracji rządowej w każdym województwie. Wyłonieni w wyborach przedstawiciele władz regionalnych odpowiedzialni są za kwestie regulacyjne, takie jak wydawanie pozwoleń, podczas gdy inspektoraty wojewódzkie (stanowiące część zespolonej administracji rządowej w województwie) ponoszą odpowiedzialność za kontrolę przestrzegania przepisów środowiskowych. Regionalne Dyrekcje podległe MŚ odpowiadają za oceny oddziaływania na środowisko oraz sieć Natura 2000; zakres odpowiedzialności dotyczący Natura 2000 dzielony jest z Lasami Państwowymi. Podział obowiązków jest w zasadzie jasny, niemniej, w praktyce, koordynacja działań stanowi wyzwanie. Ponadto, sytuacja jest skomplikowana w przypadku sektora wodnego, w którym działa siedem Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej, przy czym dwa dorzecza stanowią 97% terytorium kraju. Na dodatek również 380 powiatów i 2 479 gmin posiada kompetencje w zakresie ochrony środowiska. Potrzeba uproszczenia systemu zarządzania środowiskowego oraz zwiększenia jego skuteczności została już w niedawnej przeszłości zidentyfikowana, w związku z czym określono już stosowne cele i środki w przekrojowej Strategii Sprawne Państwo.

Od początku lat 90. XX wieku Inspekcja Ochrony Środowiska wspiera rozwój efektywnego systemu monitoringu środowiska, wzmacniając go w ciągu ostatniej dekady. W odniesieniu do większości obszarów tematycznych wspomniany system zapewnia organom uczestniczącym w zarządzaniu środowiskiem na różnych poziomach solidne wsparcie w opracowaniu i wdrażaniu polityk środowiskowych, aczkolwiek jakość i ilość danych jest różna dla poszczególnych komponentów środowiska. Szczególnie słabe są dane dotyczące odpadów odbieranych przez gminy w ramach systemu nadzorowanego przez MŚ. Możliwości przeprowadzenia analizy ekonomicznej są bardzo ograniczone, a polityka środowiskowa nie jest oparta na analizie gospodarczej.

Fundusze strukturalne oraz fundusze spójności UE stanowią znaczące wsparcie dla wdrażania polityk środowiskowych. W roku 2008 utworzono nadzorowaną przez MŚ Generalną Dyrekcję Ochrony Środowiska dla zwiększenia efektywności procedur, a poprzez to ułatwienie wydatkowania środków z funduszy unijnych. Działania Dyrekcji w połączeniu z ustawą w sprawie ocen oddziaływania na środowisko z roku 2008 pomogły skrócić czas potrzebny do wydania decyzji w sprawie oceny oddziaływania na środowisko z 300 do 100 dni. Niemniej, możliwe jest wprowadzenie dalszych usprawnień i harmonizacja metodologii przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko oraz zapewnienie większej przejrzystości procesu poprzez ułatwienie udziału społeczeństwa we wszystkich etapach procesu.

Choć dyrektywa w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko została transponowana do prawa w roku 2008, to strategiczne oceny oddziaływania na środowisko

przeprowadzono w latach 2000–08, w tym dla wszystkich programów operacyjnych związanych z wykorzystaniem unijnych funduszy strukturalnych oraz funduszu spójności na poziomie krajowym i regionalnym. Istnieją dowody, że strategiczna ocena oddziaływania na środowisko pomogła w opracowaniu niektórych polityk i programów w sposób bardziej przejrzysty oraz ułatwiła udział interesariuszy. Niemniej, podobnie jak w innych państwach, stosowanie podejścia, które zapewniłoby równowagę pomiędzy efektywnymi procedurami, a odpowiednim udziałem społeczeństwa obywatelskiego było problematyczne.

Najwyższa Izba Kontroli (NIK), która odpowiada przed Sejmem, odgrywa ważną rolę w ocenie polityki *ex post*. W latach 2010–14, NIK przeprowadziła 22 kontrole krajowych i regionalnych programów środowiskowych. Raporty NIK zawierają ocenę sposobu gospodarowania środkami finansowymi, jak również propozycje zmian administracyjnych lub prawnych, mających na celu poprawę funkcjonowania oraz odpowiedzialności. Duże zainteresowanie mediów raportami zwiększa ich oddziaływanie.

Polska ustanowiła skuteczny system regulacji środowiskowych. Wymogi prawne dotyczące pozwoleń zintegrowanych zostały wprowadzone w ramach przygotowań do przystąpienia do UE; zapewniono również szeroko pojęte wsparcie dla agencji wdrażających i dla przemysłu. Obecnie 99% z 3 269 instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego takie pozwolenie otrzymało. Wymogi dla małych i średnich przedsiębiorstw dostosowane są do wpływu, tych przedsiębiorstw na środowisko. Zapewnienie zgodności monitorowane jest przez wojewódzkie inspektoraty w sposób spójny, zgodnie z wieloletnimi planami oraz szczegółowymi, opartymi na ryzyku metodologiami opracowanymi przez Główny Inspektorat i niedawno udoskonalonymi. Umożliwia to skuteczne wykorzystanie zasobów inspektoratów oraz pomaga ograniczyć koszty zapewniania zgodności. Stosowany jest również kompleksowy zestaw instrumentów reagowania na brak zgodności, który wydaje się być skuteczny, aczkolwiek brak jest informacji odnośnie jego wyników.

Polska była jednym z pierwszych państw, które ratyfikowały Konwencję z Aarhus w roku 2002. Głównym narzędziem przekazywania szerokiego spektrum informacji o polityce, stanie środowiska oraz wymogach środowiskowych w ramach procesów inwestycyjnych stał się dedykowany temu portal, zawierający również linki do baz danych i rejestrów związanych ze środowiskiem. W przekazywanie informacji, również na poziomie lokalnym, zaangażowany jest szereg różnych instytucji, niemniej, istnieje zakres, w którym można usprawnić proces udzielania odpowiedzi na zgłaszane przez obywateli wnioski o informacje o środowisku. Pozarządowe organizacje ekologiczne dobrze wykorzystują mechanizmy partycypacji społecznej i mają wpływ na proces decyzyjny, jednak w niektórych przypadkach możliwości udziału są ograniczone. Organizacje ekologiczne mają większą możliwość odwołania się od decyzji, niż organizacje pozarządowe w innych obszarach polityki, jednak bardzo niewielka liczba spraw trafia przed sądy cywilne. Taki stan rzeczy może wynikać z trudności w ustaleniu prawa do reprezentowania dobra ogółu. Odnotowano przypadki, w których osoby prywatne wykorzystywały dostęp do sprawiedliwości ekologicznej (regulacje środowiskowe dotyczące udziału społeczeństwa), aby zablokować projekty w celu uzyskania korzyści finansowych po wycofaniu swojego sprzeciwu. Takie postępowanie spotkało się z krytyką ruchów ekologicznych przez pewną część polskiego społeczeństwa.

Rekomendacje

- Wdrożenie mechanizmów koordynacji, monitoringu oraz dostosowania polityk środowiskowych w kontekście Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, oraz Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju (np. poprzez ustanowienie podkomitetu środowiskowego w ramach Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju, któremu przewodziłby Minister Środowiska, zawarcie rozdziału dotyczącego środowiska w rocznych sprawozdaniach z wdrożenia Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju).

- Przeprowadzenie niezależnego przeglądu instytucji środowiskowych na różnych poziomach administracji rządowej, obejmującego finansowanie tych instytucji, w celu doprecyzowania zakresu kompetencji, zmniejszenia stopnia złożoności oraz zwiększenia efektywności i skuteczności.
- Wzmocnienie zdolności do prowadzenia analizy ekonomicznej *ex ante* i *ex post* polityk środowiskowych; zacieśnienie współpracy z instytucjami badawczymi mając na uwadze powyższy cel.
- Wzmocnienie procedur oceny oddziaływania na środowisko poprzez dalszą standaryzację wymogów, ułatwianie udziału społeczeństwa na wszystkich etapach procesu oraz zapewnienie należytego uwzględnienia rozwiązań alternatywnych; ściślejsze powiązanie oceny oddziaływania na środowisko z wydawaniem pozwoleń środowiskowych dla dużych instalacji.
- Intensyfikacja działań nakierowanych na uwzględnianie wyników strategicznej oceny oddziaływania na środowisko przy projektowaniu polityki i programów na poziomie krajowym i lokalnym, również poprzez rozpowszechnianie zaleceń i informacji o dobrych praktykach.
- Dalsze wzmocnienie promocji przestrzegania wymagań ochrony środowiska poprzez modernizację bazy monitoringowej i analitycznej, dalsze wzmocnienie współpracy między krajowym, a wojewódzkim poziomem Inspekcji Ochrony Środowiska, opracowanie wskaźników do monitorowania wyników działań na rzecz przestrzegania prawa ochrony środowiska oraz wzmocnienie komunikacji ze społeczeństwem.

Działania na rzecz zielonego wzrostu

Polska nie posiada określonej strategii zielonego wzrostu, jednak cele zrównoważonego rozwoju określone zostały w Krajowej Strategii Rozwoju 2020 oraz czterech średniookresowych strategiach przekrojowych. W roku 2011 Polska rozpoczęła pracę nad Narodowym Programem Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej, którego celem będzie promowanie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r. Przewiduje się, że projekt dokumentu zostanie ukończony w 2015 r.

Polska uczestniczy w unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji od samego początku jego funkcjonowania tj. od roku 2005. System objął około 50% krajowej emisji gazów cieplarnianych na przestrzeni lat 2008–12. Jak w większości państw UE, pozwolenia na emisję gazów cieplarnianych były przyznawane w nadmiernej ilości, przez co ceny uprawnień były niskie i nie stanowiły wystarczającej zachęty do inwestowania w niskoemisyjne źródła energii. Taka sytuacja prawdopodobnie utrzyma się do roku 2020, ponieważ Polska będzie wciąż w pewien sposób chroniona od istotnych zmian w trzeciej fazie unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji. Innymi czynnikami ograniczającymi wpływ cen dwutlenku węgla na decyzje inwestycyjne są wysoki udział własności skarbu państwa oraz ograniczona konkurencja w zakresie produkcji energii.

Zaobserwowano wzrost przychodu z podatków związanych ze środowiskiem w porównaniu z rokiem 2000. Główną przyczyną wzrostu było podniesienie podatku od paliw transportowych, zwiększenie podstawy opodatkowania energii i rosnący poziom jej zużycia. W roku 2012 wprowadzono podatek od wydobycia niektórych kopalin, którym objęto miedź. W roku 2012 przychód z podatków związanych ze środowiskiem wyniósł 2,2% PKB i 6,8% przychodu ze wszystkich podatków, co plasuje się znacznie wyżej niż średnia OECD – odpowiednio 1,6% i 5,2%. Niemniej, istnieje możliwość dalszego dostosowania struktury tych podatków tak, aby w lepszy sposób odzwierciedlić środowiskowe efekty zewnętrzne i w ten sposób przyczynić się do realizacji celu, jakim jest konsolidacja budżetowa. Na przykład, podatki od energii są niejednakowo nakładane na źródła energii i użytkowników i nie zapewniają stałej ceny dwutlenku węgla. Stawki podatku akcyzowego dla oleju napędowego są wciąż niższe niż te dla benzyny, pomimo że przy spalaniu jednego litra oleju napędowego emitowane jest więcej CO₂ i zanieczyszczeń o charakterze lokalnym. Podatki od środków transportowych mają mniejszy udział w przychodach z podatków związanych ze środowiskiem niż w większości państw

OECD. Stawki podatku od pojazdów osobowych nie są oparte na kryteriach środowiskowych, co spowodowało znaczny wzrost importu używanych samochodów zanieczyszczających środowisko. System opłat środowiskowych (z których niektóre, według definicji OECD, stanowią podatki) nie zapewnił efektywnych sygnałów cenowych i zgodnie z rządowym planem powinien być zweryfikowany.

Podatek akcyzowy został nałożony na węgiel w roku 2012, a na gaz ziemny w roku 2013. Wciąż jednak obowiązuje szeroki zakres zwolnień, obejmujących w szczególności produkcję energii elektrycznej, gospodarstwa domowe i administrację publiczną. Sektor rolniczy korzysta z ulg podatkowych na olej napędowy. Ponadto główni użytkownicy wody są zwolnieni z opłat za pobór wody (akwakultura, nawadnianie i górnictwo oraz z zastrzeżeniem określonych warunków chłodzenie przy produkcji energii oraz elektrownie wodne). Określone powyżej zwolnienia są kosztowne dla skarbu państwa i osłabiają bodźce do oszczędzania energii czy wody oraz do przechodzenia na paliwa w mniejszym stopniu zanieczyszczające środowisko. W roku 2010 Ministerstwo Finansów rozpoczęło przegląd preferencji podatkowych, co jest godne pochwały. Regularne, systematyczne przeglądy preferencji podatkowych i subsydiów zwiększają przejrzystość oraz pomagają określić te, które nie mają uzasadnienia na gruncie gospodarczym, społecznym czy środowiskowym. Reformy podatków lub subsydiów powinny uwzględniać ocenę potencjalnego wpływu wyższych cen energii, wody czy odpadów na gospodarstwa w trudnej sytuacji finansowej oraz minimalizować taki wpływ. Wydatki na usługi energetyczne i wodne mają znacznie większy udział w wydatkach gospodarstw domowych niż w większości innych państw OECD.

Polska jest, i do roku 2020 pozostanie, największym beneficjentem europejskiego funduszu spójności i funduszy strukturalnych. Budżet przeznaczony na infrastrukturę i środowisko na lata 2007–13, obejmujący zarówno środki unijne, jak i odpowiadające im środki krajowe, był największym w historii Unii Europejskiej. Podczas gdy największa część tych środków przeznaczona została na cele transportu drogowego, w okresie od roku 2002 do roku 2011 inwestycje w ochronę środowiska oraz gospodarkę wodną zostały niemal podwojone. Dzięki temu zwiększony został odsetek ludności posiadającej dostęp do usług wodnych i związanych z odpadami. Niemniej, sektory te są niedofinansowane i mało prawdopodobnym jest, by Polska dotrzymała terminu wdrożenia unijnej dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych, jakim jest 2015 r. W roku 2012, przed wprowadzeniem w życie nowych przepisów dotyczących odpadów, około 20% ludności wciąż nie miało dostępu do usług odbioru odpadów komunalnych, a 75% odpadów komunalnych było składowane, przy czym średnia OECD, dla porównania, wynosiła 45%. Należy zwiększyć rolę, jaką odgrywają pobierane od użytkowników opłaty w zakresie finansowania kosztów operacyjnych i kosztów utrzymania, a ostatecznie kosztów kapitałowych infrastruktury środowiskowej.

W uzupełnieniu tradycyjnej infrastruktury środowiskowej, potrzebne są również inwestycje, które ułatwią przejście w kierunku zasobooszczędnej gospodarki niskoemisyjnej. Szczególnie nagląca jest kwestia ulepszenia infrastruktury energetycznej, ponieważ blisko połowa mocy wytwórczych pochodzi z infrastruktury, której wiek przekracza 30 lat; starzeją się również sieci przesyłowe i dystrybucyjne. Sytuacja ta stwarza szansę na zmniejszenie wysokiego stopnia uzależnienia się od węgla w obecnym miksie energetycznym oraz oparcie się na pełnej analizie kosztów, korzyści i ryzyka. Zastosowanie kwot oraz zielonych certyfikatów zwiększyło udział odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii brutto tak, że zasadniczo mieści się ono w wyznaczonym na 2020 r. celu 15%. Niemniej, zastosowane zachęty sprzyjały współpalaniu biomasy przy użyciu węgla w istniejących elektrowniach, w skutek czego, w roku 2012 biomasa stanowiła 60% produkcji energii elektrycznej brutto z odnawialnych źródeł energii. Podejście to nie zapewnia równowagi, ale również nie wspiera inwestycji w bardziej innowacyjne technologie ani nie jest trwałe, ponieważ stare elektrownie węglowe, które zapewniają większość zdolności do współpalania, zostaną zamknięte po roku 2020 w celu zapewnienia zgodności z przepisami UE. Efektywność ekonomiczna środków promujących odnawialne źródła

energii i związanych z nimi polityk powinna podlegać dokładnej weryfikacji, podobnie jak ich interakcja z unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji.

W roku 2012 energochłonność Polski była o ponad 20% wyższa od średniej europejskich członków OECD. Toteż jest znaczący potencjał dla poprawy efektywności energetycznej, w szczególności w zakresie lokali mieszkalnych i budynków publicznych, jak również sieci ciepłowniczych. Ostatecznie ustanowiono już program białych certyfikatów i wdrożono różne mechanizmy finansowania. Niemniej, przy wdrażaniu niektórych instrumentów napotkano trudności, a osiągnięcie założonych celów oszczędności energii na 2020 rok wymaga podjęcia dalszych działań.

Słabo rozwinięta infrastruktura transportowa pozostaje ważnym czynnikiem ograniczającym rozwój gospodarczy Polski. W związku z tym znacznie wzrosły inwestycje w infrastrukturę transportową z 0,7% PKB w 2000 do 2,5% w 2011 roku, co wyraźnie przewyższa średnią OECD, znajdującą się na poziomie 0,9%. W ostatnich latach 90% inwestycji transportowych przeznaczonych było na drogi. Jednak, aby zapobiec dalszemu zamykaniu się Polski w modelu gospodarki opartej na węglu, należy poszukiwać sposobów na promocję alternatywnych środków transportu o mniejszej emisyjności poprzez na przykład wprowadzenie zachęt dotyczących infrastruktury kolejowej, zwiększenie konkurencji, zwiększanie zaangażowania sektora prywatnego, wzmacnianie niezależności organu regulacyjnego sektora oraz ustalanie cen, które zapewnią zwrot kosztów operacyjnych, utrzymania i w końcu inwestycji.

Unikalną cechą systemu finansowania środowiskowego w Polsce jest rola funduszy środowiskowych. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz jego 16 wojewódzkich odpowiedników uzyskuje przychody z opłat środowiskowych. Instytucje te zarządzają również środkami unijnymi oraz innymi funduszami z międzynarodowych źródeł oraz pomagają wpływać na znaczącą ilość inwestycji poprzez współfinansowanie. Przyjęcie strategicznego podejścia do programowania pomogło w absorpcji funduszy z UE, jednakże możliwe jest dalsze zwiększanie wydajności wykorzystania funduszy poprzez - poprawę ustalania priorytetów i koordynacji, zapewnienie spójności i komplementarności z programami finansowania UE, zwiększenie udziału finansowania zwrotnego oraz efektywniejsze wpływanie na wyższe zaangażowania finansów ze źródeł prywatnych. Niedawne wprowadzenie przepisów dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego również powinno okazać się pomocne w tym zakresie.

Na agendzie politycznej pojawiły się również eko-innowacje, które zostały wprowadzone do polityk strategicznych, dla których motorem w dużym stopniu jest polityka UE. Część inicjatyw, jak na przykład GreenEvo tj. program wspierający eksport zielonych technologii, przyniosła pozytywne rezultaty. Niemniej w Polsce wciąż brakuje zintegrowanych ram, które wspierałyby synergię pomiędzy politykami środowiskowymi, energetycznymi i innowacyjnymi. Eko-innowacje zmagają się z tymi samymi problemami, co innowacje w znaczeniu ogólnym, tj. z niewystarczającymi działaniami badawczymi, słabym powiązaniem przemysłu z nauką, trudnościami w dostępie do kapitału, niepewnym zwrotem z inwestycji oraz brakiem zachęt gospodarczych czy podatkowych. Istnieją dowody, potwierdzające rozwój sektora towarów i usług środowiskowych w ostatnich latach, jednak trzeba rozważyć dalszy rozwój tego sektora w kontekście zatrudnienia, kwalifikacji i implikacji szkoleniowych. W zakresie popytu, obszerny sektor publiczny stanowi istotny potencjał dla zielonych zamówień publicznych. Pomimo wprowadzania kolejnych planów działania, wyniki osiągnięte przez Polskę na tym polu są wciąż słabe w porównaniu z innymi państwami UE, co częściowo wynika z braku prawnych wymogów włączenia kryteriów środowiskowych do procedury zamówień publicznych.

Rekomendacje

- Przyjęcie Narodowego Programu Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej; określenie środków koniecznych do osiągnięcia założonych celów, z uwzględnieniem efektywności kosztowej, skutków dystrybucyjnych oraz wpływu na konkurencyjność; przygotowanie zarysu strategii zmniejszenia wpływu na środowisko spowodowanego wykorzystaniem węgla, w szczególności z zakresie produkcji energii, przyczyniając się do globalnych działań na rzecz obniżenia wzrostu temperatury powietrza do wartości nieprzekraczającej 2°C ponad poziom sprzed epoki przemysłowej.
- Weryfikacja systemu podatków i opłat związanych ze środowiskiem pod kątem nałożenia skutecznego podatku od emisji dwutlenku węgla na paliwa wykorzystywane w sektorach, które nie zostały objęte unijnym system handlu uprawnieniami do emisji; nałożenie podatków na samochody osobowe w celu internalizacji kosztów środowiskowych korzystania z pojazdów; uproszczenie i usprawnienie systemu opłat za zanieczyszczenie powietrza i wody, pobór wody oraz składowanie odpadów w taki sposób, aby środowiskowe efekty zewnętrzne zostały odpowiednio wycenione; zapewnienie ukierunkowanego wsparcia gospodarstwom domowym znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej, na które dodatkowo niekorzystnie wpływają wyższe ceny energii, wody czy opłaty związane z odpadami.
- Prowadzenie dalszych, regularnych przeglądów, a w stosownych sytuacjach – reforma preferencji podatkowych oraz subsydiów bezpośrednich i pośrednich w oparciu o ich wpływ gospodarczy, środowiskowy i społeczny.
- Wzmocnienie środków promujących przejście na zasobooszczędną gospodarkę niskoemisyjną, między innymi poprzez wsparcie bardziej wyważonego zestawu polityk dotyczących odnawialnych źródeł energii z mniejszymi zachętami dla współpalania biomasy i węgla; dalsze wzmocnianie sieci przesyłowej i dystrybucyjnej; weryfikowanie i dostosowanie środków w ramach polityki, aby osiągnąć cel oszczędności energii; zwiększenie zachęt do inwestowania w infrastrukturę kolejową.
- Regularne monitorowanie działań funduszy środowiskowych w celu zapewnienia, że działają one zgodnie z priorytetami rządu, dostarczają wartości dodanej poprzez zajmowanie się środowiskowymi efektami zewnętrznymi oraz że są one kosztowo-ekonomiczne; wzmocnienie ich funkcjonowania poprzez poprawę ustanawiania priorytetów oraz koordynacji, zapewnienie komplementarności z funduszami UE dla zapewnienia ich efektywnego wykorzystania, zwiększanie udziału finansowania zwrotnego oraz skuteczniejszego wpływania na podniesienie poziomu finansowania z sektora prywatnego.
- Opracowanie i wdrożenie kompleksowych ram promowania eko-innowacji, między innymi poprzez zwiększenie wsparcia publicznego dla sektora R&D; wzmocnienie zachęt dla sektora prywatnego np. poprzez zwiększenie dostępu do finansowania, w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw; ułatwianie współpracy pomiędzy sektorem publicznym, prywatnym, a instytucjami badawczymi; przyspieszenie rozwoju platformy technologii środowiskowych w celu określenia obszarów o potencjalnej przewadze komparatywnej, wprowadzenie jako obowiązujących wymogów środowiskowych do procedur zamówień publicznych; wdrożenie innych środków w celu zwiększenia popytu na towary i usługi środowiskowe.

Leśnictwo i różnorodność biologiczna

Polskie lasy są zarówno istotnym źródłem dochodu, jak i cennym zasobem różnorodności biologicznej. Toteż są wystarczające powody aby polityki dotyczące lasów i różnorodności biologicznej uczynić spójnymi i zgodnymi. W roku 2012 sektor leśny wygenerował 2% PKB, zatrudniał ponad 300 000 osób i uzyskał roczną produkcję sprzedaną na poziomie około 25 miliardów USD. Około dwie trzecie flory i fauny Polski związane jest ze środowiskiem leśnym. Puszcza Białowiecka jest ostatnim lasem pierwotnym w Europie. W Polsce żyje około 20% gatunków zagrożonych w UE, w tym 40% ssaków wymienionych na europejskiej Czerwonej Liście, co podkreśla znaczenie polityki dotyczącej różnorodności biologicznej Polski na poziomie Europejskim.

Mimo przyjęcia skutecznych ram politycznych i prawnych w zakresie leśnictwa oraz różnorodności biologicznej, cele obu polityk nie są w pełni zgodne. Opracowanie Programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej oraz planu działań na lata 2014-2020 stwarza możliwość promowania większej spójności polityk. Zmiany mogą również okazać się konieczne w przypadku Polityki Leśnej Państwa (PLP). Obie grupy przepisów i polityk muszą brać pod uwagę ambitne zobowiązania Polski podjęte w ramach programu Natura 2000 zgodnie z którymi zwiększono obszary ochrony siedlisk leśnych obejmując 38% lasów należących do Lasów Państwowych (LP).

Wysokiej jakości, stabilne ramy instytucjonalne mają pozytywny wpływ na zarządzanie lasami publicznymi (80% wszystkich lasów) oraz różnorodnością biologiczną. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (LP) zostało założone w 1924 r. Obecnie jest to niezależna agencja nadzorowana przez Ministerstwo Środowiska, zarządzającą podległymi jej lasami na zasadach samofinansowania w ramach sieci nadleśnictw. Ochrona przyrody jest integralnym elementem praktyk stosowanych przez nadleśnictwa od okresu międzywojennego, dzięki czemu zwiększyły się populacje wielu chronionych ssaków leśnych, a w polskich lasach jest więcej zwierzyny niż w większości innych krajów UE. Ustawa o lasach z 1991 r. nałożyła na nadleśnictwa obowiązek zgłaszania swoich osiągnięć poprzez programy ochrony przyrody stanowiące element planów urządzania lasu. System ten, unikalny w skali Europy a nawet prawdopodobnie świata, umożliwił LP prowadzenie inwentaryzacji wszelkich form ochrony przyrody na 7 milionach ha lasów, które mają w swoim zarządzie. Inwentaryzacja ta obejmuje wszystkie elementy dla utworzenia bazy wiedzy, wspierającej gospodarowanie lasami oraz monitorowanie różnorodności biologicznej lasów na poziomie krajowym.

Za zarządzanie obszarami Natura 2000 w lasach państwowych odpowiadają zarówno LP i Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska (GDOŚ). Obie instytucje nadzorowane są przez Ministerstwo Środowiska. Pomimo pewnych wysiłków na rzecz koordynacji działań tych dwóch instytucji w ramach Ministerstwa Środowiska, istnieje pewna niejasność co do podziału ról i obowiązków. W celu ułatwienia koordynacji obopólne obowiązki powinny być realizowane w miarę możliwości wspólnie na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Mając na uwadze fakt, jak duża część lasów zarządzanych przez LP objęta jest Naturą 2000, LP powinny dostosować swoje zasady i praktyki tak, by zapewnić lepszą ochronę różnorodności biologicznej, w czym swoją pomoc zaoferować może GDOŚ. Współpracę na tym polu usprawniłoby opracowanie kompleksowej oceny wartości ekonomicznej usług ekosystemowych dostarczanych przez lasy.

LP podjęły działania, które pomogły w zachowaniu różnorodności biologicznej, przy jednoczesnym zwiększeniu lesistości oraz potencjalnie pozyskiwanych ilości drewna. Działania te obejmują, między innymi, zwiększenie obszarów zalesionych; zapewnienie lepszej struktury wiekowej i gatunkowej (nasadzeń); większy odsetek drzewostanów przekraczających wiek 80 lat; zwiększoną naturalną regenerację; ograniczenie zrębu. Prawie wszystkie lasy publiczne posiadają certyfikaty przyznane w ramach międzynarodowych programów. Podjęto również imponujące działania w celu zwiększenia świadomości i upowszechniania wiedzy o zrównoważonych praktykach leśniczych. W roku 2013 LP otrzymały nagrodę UNESCO za ochronę przyrody w uznaniu wyjątkowego wkładu w badania, edukację oraz zwiększanie świadomości.

Pomimo, wymienionych powyżej osiągnięć, wciąż należy stawić czoła wyzwaniom, jakimi jest lepsza integracja ochrony i zrównoważonego wykorzystania różnorodności biologicznej w praktykach leśnych. Polskie lasy dalej charakteryzują się brakiem równowagi gatunkowej, co po części wynika ze złych warunków glebowych. 60% drzewostanu to wciąż sosny. Stosunek naturalnej regeneracji do odnowień sztucznych wzdrosł, jednak nadal pozostaje jednym z najniższych w Europie. Pomimo poczynionych w ostatnich latach postępów, Polska ma mniej drewna martwego w lasach niż większość państw UE. Niektóre rodzaje lasów, w szczególności lasy łęgowe, nie zostały objęte wystarczającą

ochroną, co spowodowało zmniejszenie populacji niektórych chronionych gatunków ptaków leśnych, takich jak cietrzew zwyczajny. Choć Polska posiada krajowy system certyfikacji materiału nasiennego to nie jest członkiem systemu certyfikacji leśnego materiału rozmnożeniowego OECD.

Szacuje się, że około 7% obszarów leśnych zostało wyznaczonych przede wszystkim do ochrony różnorodności biologicznej. Prawie połowa siedlisk leśnych chroniona jest za pośrednictwem przepisów wyznaczających parki narodowe i rezerwy natury; większość pozostałej części to lasy, które LP wyznaczyły jako lasy pełniące funkcję ochrony przyrody. Niemniej większość ochronnych znajduje się na obszarach górskich i zostało wyznaczone do celów ochrony gleby lub zasobów wodnych; ochroną siedliskową objęte jest około 4% tego obszaru. Wdrażanie programu Natura 2000 oznacza zdecydowane zwiększenie wysiłków w zakresie zarządzania chronionymi obszarami leśnymi jednak do września 2014 roku plany zadań ochronnych i plany ochrony zostały zatwierdzone tylko dla 15% obszarów należących do sieci. Ponadto istnieją dowody, że stan większości siedlisk leśnych objętych programem Natura 2000 nie jest dobry.

Skuteczne zarządzanie obszarami Natura 2000 będzie wymagało znacznie większych nakładów finansowych; według niektórych szacunków, realizacja programu w okresie 2014–20 wymagać będzie kwoty 12-krotnie przewyższającej kwotę przyznaną na lata 2007-13. Większość tych środków pochodzić będzie z budżetu państwa, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz ze źródeł unijnych. Należy również rozważyć nowe instrumenty, jak na przykład szersze wykorzystanie opłat za wstęp oraz wprowadzenie opłat za korzystanie z usług ekosystemowych (PES), którym do tej pory nie poświęcano zbyt dużej uwagi. Nowy reżim podatkowy mający zastosowanie do LP będzie w jeszcze większym stopniu ograniczać możliwości płynące z tego źródła. Lasy prywatne mają dostęp do finansowania na zalesianie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Należy przygotować ocenę środków stosowanych w rolnictwie, leśnictwie i w innych sektorach, mogących negatywnie oddziaływać na różnorodność biologiczną, pod kątem ich reformy. Przykładowo, obecne praktyki w zakresie wydawania pozwoleń na budowę przy braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przyczyniają się do zajmowania gruntów leśnych pod zabudowę, co powinno być zreformowane.

Rekomendacje

- Zapewnienie, że Plan Działania dla Narodowej Strategii Różnorodności Biologicznej na lata 2014–20 oraz cele polityki leśnej są spójne z celami programu Natura 2000; rozważenie jakie korekty mogłyby być potrzebne w zakresie PLP.
- Zakończenie wyznaczania lasów ochronnych w ramach Natura 2000; dostarczenie wytycznych i wsparcia dla przygotowania odpowiednich planów zarządzania lasów, w tym wytycznych dotyczących podstawowych rodzajów standardów, które takie obszary muszą spełniać; wyjaśnienie, w jaki sposób można zmobilizować istniejące i nowe źródła finansowania w celu wsparcia zarządzania takimi obszarami.
- Zapewnienie spójnego i efektywnego wdrożenia planów zadań ochronnych Natura 2000 oraz planów zarządzania lasów poprzez podjęcie wspólnych działań LP i GDOŚ na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym; wyjaśnienie ról i obowiązków LP i GDOŚ w zakresie zarządzania, monitorowania i oceny Natura 2000; wzmocnienie procesu tworzenia korytarzy ekologicznych w lasach znajdujących się poza siecią Natura 2000.
- Zmiana Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tak, aby opracowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego było obowiązkowe i spójne ze stosownymi postanowieniami programu Natura 2000; zapewnienie wsparcia umożliwiającego gminom opracowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które łączyłyby w sobie aspekty ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej.

- Zmobilizowanie prywatnych właścicieli lasów oraz ich wsparcie w osiągnięciu celów zrównoważonego leśnictwa poprzez wzmocnienie dialogu ze stowarzyszeniami właścicieli lasów i ustanawianie partnerstw, na przykład w celu wspólnego zarządzania lasami i sprzedaży produktów leśnych.
- W oparciu o inwentaryzację ochrony przyrody prowadzoną przez nadleśnictwa oraz inne źródła, przygotowanie kompleksowej oceny różnorodności biologicznej w lasach Polski oraz wartości ekonomicznej usług ekosystemowych zapewnianych przez lasy; ocena możliwości rozwoju PES zarówno w lasach państwowych, jak i prywatnych.
- Rozważenie przystąpienia do systemu certyfikacji leśnego materiału rozmnożeniowego w ramach OECD w celu dzielenia się najlepszymi praktykami w zakresie zarządzania genetyczną różnorodnością lasów.

Gospodarka odpadami i gospodarka materiałowa

Od czasu ostatniego przeglądu ekologicznego OECD w roku 2003 Polska wyraźnie zmieniła system gospodarowania odpadami. Krajowe Plany Gospodarki Odpadami (KPGO) w połączeniu z unijnymi i krajowymi celami zapewniły podstawę do opracowania planu reform. Ramy prawne gospodarki odpadami uległy zmianie wraz z przyjęciem prawa unijnego. Niemniej należy podjąć dalsze kroki w celu ustanowienia kompleksowych i spójnych ram gospodarowania odpadami. Dotychczas nie poświęcono dostatecznej uwagi zapobieganiu i minimalizacji powstawania odpadów. Przyjęcie przez Radę Ministrów Krajowego programu zapobiegania powstawaniu odpadów w czerwcu 2014 roku jest dobrą podstawą do wypełnienia tej luki. Chociaż krajowe plany gospodarki odpadami oraz Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki z roku 2013 uwzględniają potrzebę podniesienia produktywności materiałowej; do tej pory zaproponowano niewiele konkretnych działań, które mogłyby poprawić wyniki w tym zakresie. Dużą przeszkodą w prowadzeniu skutecznej polityki gospodarowania odpadami jest niska jakość i niekompletność danych.

Produktywność materiałowa uległa poprawie w latach 2000-10, aczkolwiek przeciwwagą tych zmian był duży wzrost zużycia materiałów krajowych spowodowanyżywieniem w zakresie projektów budowlanych i inżynierii lądowej. Z uwagi na relatywnie duży sektor górniczy i przemysłowy, Polska jest państwem względnie materiałochłonnym, zarówno w odniesieniu do PKB, jak i w przeliczeniu na mieszkańca.

W kontekście rosnącego PKB oraz finalnej konsumpcji prywatnej, produkcja odpadów wydaje się utrzymywać na stałym poziomie. Jeżeli dane te są dokładne, należy to uznać za ważne osiągnięcie. Stabilny trend w zakresie odpadów komunalnych (OK) jest po części skutkiem zmniejszającej się zbiórki w latach 2000-2005. Wytwarzanie odpadów na mieszkańca jest poniżej średniej OECD, czego główną przyczyną jest niższy średni dochód.

Przez większość okresu objętego przeglądem Polska odnotowała powolny postęp w realizacji założonych celów dotyczących zapewnienia odbioru OK wszystkim mieszkańcom i oddzielnego zbierania odpadów podlegających recyklingowi. W ramach reformy z 2013 r. wprowadzono zmiany, polegające na przeniesieniu odpowiedzialności z tytułu gospodarki odpadami komunalnymi na gminy, do nieprawidłowo uregulowanego systemu, w którym każde gospodarstwo domowe lub budynek zamawiało oddzielnie usługi w zakresie odbioru odpadów. Wstępne dane sugerują, że reforma przyczynia się do osiągnięcia głównych celów polityki w zakresie odpadów komunalnych.

Niemniej, wiele wyzwań jeszcze pozostało. W szczególności, aby zapewnić świadczenie usług w zakresie gospodarki odpadami w sprawny i efektywny sposób, gminy potrzebują znaczącego zwiększenia swoich zdolności oraz wsparcia. To powinno dotyczyć takich zespołów zadań jak

organizacja przetargów na świadczenie usług z zakresu gospodarki odpadami, ustalanie taryf na odpowiednim poziomie oraz zawieranie partnerstw publiczno-prywatnych.

Od roku 2001 zbiórka, odzysk i recykling sześciu istotnych strumieni odpadów, w tym opakowań, opon i baterii jest prowadzony w ramach systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Systemy te odgrywają ważną rolę w zakresie tworzenia infrastruktury oraz zwiększania selektywnej zbiórki, odzysku i recyklingu dla określonych strumieni odpadów. Pomimo, że opublikowane wyniki wskazują na ogólną realizację założonych celów, istnieją jednak pewne obawy co do rzetelności tych informacji oraz podejrzenia co do istnienia „szarych stref” odpadów poza systemami. Przeprowadzone niedawno reformy, między innymi zmiany w przepisach dotyczących odpadów opakowaniowych, odniosły się do części tych problemów, jednak konieczne są dalsze wysiłki w celu usprawnienia sprawozdawczości w ramach systemów oraz ich funkcjonowania.

Polska poczyniła znaczne postępy w zakresie rekultywacji terenów pokopalnianych, usuwania zanieczyszczeń z terenów zdegradowanych oraz zamykania składowisk, które nie spełniają standardów UE. Niemniej obszar niezrekultywowanych terenów górniczych i terenów zanieczyszczonych jest wciąż znaczny. Konieczne są dalsze wysiłki na rzecz terenów historycznie zanieczyszczonych oraz ochrony gleb i wód gruntowych. Kluczowym krokiem w tym kierunku jest ustanowienie kompleksowego rejestru terenów zanieczyszczonych.

W okresie od roku 2000 do roku 2012 w gospodarkę odpadami zainwestowano 2,4 miliarda EUR. Duża część finansowania pochodziła od przedsiębiorstw, w tym przedsiębiorstw komunalnych. Ważną rolę odegrały również polskie fundusze ochrony środowiska oraz wsparcie finansowe z UE. Zapewniony poziom finansowania nie był jednak wystarczający, by osiągnąć cele krajowe i unijne. Pomimo znacznego rozwoju biologicznego i mechanicznego unieszkodliwiania odpadów oraz kompostowania, ponad połowa OK jest wciąż składowana. Aby osiągnąć cele wyznaczone na rok 2020 konieczne są dalsze inwestycje przede wszystkim w zakresie recyklingu i kompostowania OK. Realizacja obecnych planów wymaga również dużych inwestycji związanych z budową spalarni OK. Biorąc pod uwagę wysokość kosztów, konieczne jest opracowanie spójnej polityki inwestowania w tym sektorze, w ramach której koszty i korzyści alternatywnych rozwiązań podlegałyby uważnej ocenie, a gminy otrzymywałyby wsparcie. Wdrożenie strategii powinno być uważnie monitorowane i dostosowywane wedle doświadczeń.

Rekomendacje

- Wzmocnienie działań mających na celu zwiększenie produktywności zasobowej i wzmocnienie wdrożenia komponentów Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki związanych z produktywnością materiałową.
- Aktualizacja krajowego i wojewódzkich planów gospodarowania odpadami, z uwzględnieniem spójnego podejścia inwestycyjnego do zakładów przetwarzania OK, nakierowana na osiągnięcie celów UE w zakresie recyklingu odpadów komunalnych oraz obniżenia ilości odpadów biodegradowalnych kierowanych na składowiska; unikanie rozbudowy zdolności spalania powyżej poziomu przewyższającego popyt lub który stałby się konkurencyjny względem innych form unieszkodliwiania odpadów; skoncentrowanie wdrożenia Krajowego programu zapobiegania powstawaniu odpadów, na priorytetowych strumieniach odpadów.
- Rozważenie ustanowienia celów w zakresie recyklingu odpadów komunalnych raczej na poziomie regionów lub województw, niż gmin.
- Ocenienie, w jaki sposób szersze wykorzystanie instrumentów ekonomicznych może wesprzeć poprawę efektywności osiągania celów gospodarowania odpadami, zwiększanie produktywności materiałowej oraz wsparcie finansowej równowagi instalacji przetwarzania odpadów, również poprzez

zwiększenie opłat za składowanie; wzmocnienie efektu bodźcowego, jaki ma podatek od wydobycia kopalin, w tym kruszyw oraz wprowadzenie podatku od plastikowych torebek jednorazowego użytku.

- Przyspieszenie ukończenia Krajowej bazy danych o produktach, opakowaniach i odpadach; podjęcie działań mających na celu poprawę jakości danych o odpadach.
- Intensyfikacja działań w celu zwiększenia świadomości społeczeństwa w zakresie kwestii dotyczących gospodarki odpadami i produktywności. Intensyfikacja działań w celu zwiększenia świadomości społeczeństwa w zakresie gospodarki odpadami oraz w kwestii produktywności zasobów.
- Rozważenie stworzenia mechanizmu wspierania i nadzorowania gmin w zakresie sprawnego i efektywnego świadczenia usług gospodarowania odpadami (np. przy przetargach, przygotowaniu projektów i ustanawianiu taryf); dalsze wspieranie wzmocnienia zdolności gmin w zakresie promocji przestrzegania przepisów i regulacji z zakresu gospodarki odpadami.
- Rozważenie sposobów na wzmocnienie wiarygodności i działania systemów odpowiedzialności producentów za środowisko, między innymi poprzez wymaganie certyfikacji organizacji działających na rzecz odpowiedzialności producentów, przestrzeganie systemów zarządzania środowiskowego (np. EMAS) oraz przyjęcie wspólnych formatów raportowania.
- Dalsze rozwijanie krajowego rejestru obszarów zanieczyszczonych; zapewnienie finansowania remediacji oraz identyfikacji obszarów zdegradowanych; ustalanie hierarchii terenów wymagających remediacji na podstawie ryzyka, jakie stwarzają one dla zdrowia ludzi oraz środowiska.