



# **RAPORT**

## **OCHRONA ŚRODOWISKA**

**MATERIAŁ FORUM ENERGII I ŚRODOWISKA ZPP**

**LISTOPAD 2019**

## SPIS TREŚCI

<b>1. SYNTEZA I KLUCZOWE REKOMENDACJE .....</b>	<b>4</b>
<b>2. WPROWADZENIE .....</b>	<b>5</b>
<b>3. KLIMAT I POWIETRZE .....</b>	<b>7</b>
<b>3.1. OPIS STANU FAKTYCZNEGO.....</b>	<b>7</b>
Niska emisja .....	7
Gazy cieplarniane .....	9
Wpływ na energetykę i przemysł.....	11
Wpływ na sektor transportu .....	12
<b>3.2. REKOMENDACJE .....</b>	<b>15</b>
Obszar przemysłowo-energetyczny .....	15
Obszar bytowo-komunalny.....	15
Obszar transportu .....	16
<b>4. ODPADY I GOSPODARKA O OBIEGU ZAMKNIĘTYM .....</b>	<b>17</b>
<b>4.1. OPIS STANU FAKTYCZNEGO.....</b>	<b>17</b>
<b>4.2. REKOMENDACJE .....</b>	<b>19</b>
<b>5. POZWOLENIA I OPŁATY ŚRODOWISKOWE .....</b>	<b>21</b>
<b>5.1. OPIS STANU FAKTYCZNEGO.....</b>	<b>21</b>
<b>5.2. REKOMENDACJE .....</b>	<b>26</b>
<b>6. WODA.....</b>	<b>27</b>
<b>6.1. OPIS STANU FAKTYCZNEGO.....</b>	<b>27</b>
<b>6.2. REKOMENDACJE .....</b>	<b>30</b>

## 1. SYNTEZA I KLUCZOWE REKOMENDACJE

- Troska o środowisko naturalne powinna być przedmiotem zainteresowania wszystkich Polaków, a debata w tym zakresie nie powinna być przedmiotem polaryzacji społecznej, lub politycznej.
- Rosnąca presja społeczna, kulturowa i klimatyczna, jak i taniejące dostępne technologie, będą stopniowo powodować „naturalne” zwiększanie opłacalności rozwiązań prośrodowiskowych.
- Na poziomie ogólnym rekomenduje się stosowanie, w granicach możliwości, miękkich środków skłaniających do wdrażania rozwiązań prośrodowiskowych i prowadzenie zdroworozsądkowego dialogu z interesariuszami.
- Docelowym modelem regulacji w zakresie ochrony środowiska powinno być jak najszersze wykorzystywanie metody „marchewki”. Interwencje regulacyjne powinny być proporcjonalne, tj. ingerować w działalność przedsiębiorstw jedynie w zakresie koniecznym do osiągnięcia zakładanego celu. Tam gdzie to możliwe, powinny być również rozkładane w długoletnim okresie, tak aby pozwolić na sprawiedliwe konsultacje i tym samym nie doprowadzić do załamania rentowności podjętych już inwestycji.
- Interwencje regulacyjne powinny być także przewidywalne, by zapewnić poczucie bezpieczeństwa prawnego uczestnikom rynku, a także szeroko konsultowane. Ostatecznie nie powinny one negatywnie wpływać na konkurencyjność polskiej gospodarki.
- Na rynku ochrony środowiska powinna zostać zachowana konkurencyjność i możliwość działania na nim jak największej liczby podmiotów. Państwo nie powinno być realizatorem polityk środowiskowych, a ich organizatorem. Wykonawcą powinny być podmioty prywatne. Państwo nie powinno wspierać monopolizacji rynku, np. poprzez zapewnienie działania na danym obszarze tylko jednemu podmiotowi z branży wywozu odpadów.
- Procedury administracyjne w zakresie ochrony środowiska powinny być uproszczone, a organem właściwym do kontaktu z przedsiębiorcą w przedmiotowej sprawie powinien docelowo być jeden organ.

## 2. WPROWADZENIE

Ekologia dotyka każdego z nas w takim samym stopniu, bez względu na to, czy jesteśmy przedsiębiorcami, pracownikami, uczniami, emerytami, zwolennikami prawicy czy lewicy. Wszyscy żyjemy w tym samym środowisku naturalnym. Oddychamy tym samym powietrzem. Zanieczyszczając swoje otoczenie pogarszamy jakość życia nie tylko sobie, swoim bliskim, ale także osobom odległym od nas setki czy tysiące kilometrów.

Obszar ten jest miejscem sprzecznych ze sobą nacisków wielu interesariuszy. Wypracowanie konsensusu wiąże się jednak z odpowiedzialnością i dojrzałością wszystkich nas bez względu na sympatie polityczne. Z konsekwencjami działań lub zaniedbań w obszarze środowiska będziemy się mierzyć wszyscy, bez względu na doraźne interesy.

Przykładowym polem starcia jest dyskusja o globalnym ociepleniu. Podczas gdy istnieje konsensus naukowy co do istnienia zjawiska podwyższania się temperatury Ziemi i wynikających z tego konsekwencji dla całego globu, w dyskusji publicznej pojawiają się dwa skrajne stanowiska jak prowadzić politykę klimatyczną. Zwolennicy negacjonizmu odrzucają opinie naukowców, bezrefleksyjnie zaprzeczają jednoznaczny dany naukowy, zachęcają do ignorancji zjawiska i dalszego despotycznego zarządu człowieka nad naturą. Z drugiej strony piewcy „biocentryzmu” domagają się diametralnej przebudowy współczesnego modelu polityki, gospodarki czy społeczeństwa. Oni również wykazują się skrajną ignorancją, domagając się bezrefleksyjnego ograniczenia produkcji przemysłowej, transportu czy nawet przebudowy modelu rodziny.

Świat nie jest jednak czarno-biały, a konsekwencje przyjętych narzędzi w grze ekologicznej wpłyną na kształt współczesnego świata w nie mniejszym stopniu niż same zmiany klimatyczne. Innymi słowy samo przeprowadzenie globalnego remontu domu może mieć podobne skutki dla jego mieszkańców, co niedogodności związane z brakiem jego naprawy.

Dodatkowo do zasiadania przy stole globalnej gry o wysokich stawkach pt. ochrona klimatu siadają uczestnicy, którzy są na różnym poziomie rozwoju i możliwości. Z jednej strony mamy bogatych, rozwiniętych gospodarczo uczestników, jak państwa Europy i Ameryki Północnej, które zbudowały swoje pozycje na paliwach kopalnych. Po drugiej stronie stołu miejsca zajmują gracze z państw rozwijających się, dla których dekarbonizacja oznacza rezygnację ze sprawdzonego modelu rozwoju z wykorzystaniem paliw kopalnych. Nie mają oni wystarczających środków ani technologii, aby w podobnym stopniu jak państwa rozwinięte angażować się w walkę ze zmianami klimatu. Negocjacje dotyczą więc nie tylko tego co robić w kwestii ograniczania emisji, ale też kto i ile powinien płacić.

Biorąc pod uwagę powyższe, konieczne jest podjęcie zrównoważonych działań. Polska, ze względu na swoją skalę i pozycję w międzynarodowej grze, nie jest w stanie dyktować globalnej narracji, ale zawsze poprzez zdroworozsądkowe działanie na swoim podwórku może stać się przykładem odpowiedzialnej, zrównoważonej i skutecznej polityki środowiskowej.

## WPROWADZENIE

---

Na tym działaniu może zbudować swoją pozycję. Należy być świadomym, że wpływ Polski na światowy klimat jest znikomy, jednakże należy podejmować właściwe działania w obszarze ochrony środowiska. Trzeba przede wszystkim zadbać o nasze rodzime podwórko. Konsekwencją będzie nie tylko budowa własnego prestiżu, ale zapewnienie wysokiej jakości życia mieszkańcom.

Jakość życia jest pojęciem wielowymiarowym. Najczęściej łączy w sobie kilka elementów, którym przypisuje się różne wagi. Wskazuje się, że na ocenę jakości naszego życia mają wpływ takie czynniki jak: zdrowie, otoczenie rodziny i przyjaciół, bezpieczeństwo osobiste, wolność polityczna, satysfakcja z pracy, dochody zapewniające odpowiedni standard życia czy życie w czystym i zdrowym środowisku.

Środowisko jest jednym z czynników wpływających na poczucie, że żyje nam się dobrze. Ma ono wpływ na nasze zdrowie, zapewnia nam dostęp do czystych zasobów wody i powietrza. Narażenie na różnego rodzaju zanieczyszczenia może wpływać na pogorszenie zdrowia w horyzoncie krótko- i długoterminowym. Problemy zdrowotne przekładają się na zwiększone koszty opieki zdrowotnej. Wydatki ponoszone na leczenie chorób związanych z zanieczyszczonym środowiskiem są przenoszone ostatecznie na obywateli, pracodawców i budżet państwa.

Niniejsze opracowanie ma na celu wyznaczenie priorytetowych obszarów i korekty działań w zakresie ochrony środowiska z uwzględnieniem możliwości politycznych, ekonomicznych, społecznych, prawnych, technologicznych i kulturowych w naszym kraju.

Rekomendacje dotyczą czterech priorytetowych obszarów:

1. klimat i powietrze,
2. odpady i gospodarka o obiegu zamkniętym,
3. opłaty środowiskowe i pozwolenia,
4. woda.

W ostatniej części wyznacza się ogólny kierunek rekomendowanych działań i przyjętej pozycji w trosce o ochronę środowiska naturalnego.

### 3. KLIMAT I POWIETRZE

#### 3.1. OPIS STANU FAKTYCZNEGO

Polska ma najbardziej zanieczyszczone powietrze ze wszystkich państw Unii Europejskiej<sup>1</sup>. Aż 33 z 50 najbardziej zanieczyszczonych europejskich miast znajduje się w naszym kraju. Za zanieczyszczenia powietrza odpowiada przede wszystkim niska emisja, powstająca na skutek spalania złej jakości węgla oraz śmieci w kotłach starego typu. Przekłada się to na degradację środowiska, ale także stanowi ogromne zagrożenie dla zdrowia i życia osób wdychających zanieczyszczone powietrze.

##### Niska emisja

W Polsce ocena jakości powietrza dokonywana jest pod kątem jego zanieczyszczenia 12 substancjami: dwutlenkiem siarki, dwutlenkiem azotu, tlenkiem węgla, benzenem i ozonem, pyłem zawieszonym PM10 i PM2,5 oraz zanieczyszczeniami oznaczanymi w pyłe PM10: ołowiem, arsenem, kadmem, niklem i benzo(a)pirenem. Pomimo stałej poprawy parametrów jakości powietrza istotnym problemem pozostają: w sezonie zimowym – ponadnormatywne stężenia pyłu zawieszonego PM10 i PM2,5 oraz benzo(a)pirenu, a w sezonie letnim – zbyt wysokie stężenia ozonu troposferycznego. Obserwowane są także pojedyncze przypadki występowania ponadnormatywnych stężeń dwutlenku azotu, których główną przyczyną jest oddziaływanie emisji związanej z intensywnym ruchem pojazdów w centrach miast. Wśród pozostałych czynników są także warunki meteorologiczne (stany bezwietrzne, niska temperatura, mgła) czy warunki topograficzne, tj. usytuowanie źródeł niskiej emisji m.in. w dolinach górskich lub nieckach rzek<sup>2</sup>.

Największym źródłem zanieczyszczeń jest ogrzewanie domów jednorodzinnych. Nie dotyczy to jedynie kotłów węglowych, ale również m.in. kominków opalanych drewnem, które często stanowią główne źródło ogrzewania domu. Dodatkowo stosowane są paliwa złej jakości oraz spalane są odpady w nieprzystosowanych do tego celu instalacjach grzewczych. Tlenki azotu, tlenki węgla oraz pył zawieszony emitowane są też w procesach spalania paliw w silnikach samochodowych. Pył zawieszony dodatkowo pochodzi z mechanicznego ścierania opon, klocków hamulcowych czy wtórnego porywania pyłu z powierzchni jezdni.

Powyższe praktyki i zachowania wynikają m.in. z niedostatecznej świadomości społecznej na temat indywidualnego wpływu na stan jakości powietrza i związanych z tym skutków zdrowotnych, a także ze względów ekonomicznych<sup>3</sup>.

Poza kwestiami finansowymi i społecznymi, przeprowadzone analizy wskazują także na występowanie barier systemowych, prawnych, technicznych oraz organizacyjnych, które uniemożliwiają osiągnięcie poprawy stanu powietrza poprzez działania organów

<sup>1</sup> *Air quality in Europe — 2019 report, European Environmental Agency, ISSN 1977-8449.*

<sup>2</sup> *Ministerstwo Środowiska, Krajowy Program Ochrony Powietrza do roku 2020 (z perspektywą do 2030), Warszawa, 2015, s. 6.*

<sup>3</sup> *Tamże.*

administracji publicznej. Kwestie te zostały zidentyfikowane w „Krajowym Programie Ochrony Powietrza do roku 2020 (z perspektywą do 2030)” opracowanym przez Ministerstwo Środowiska.

W celu osiągnięcia celu w postaci poprawy jakości powietrza w Polsce, resort planuje realizację kolejnych działań:

1. „podniesienie rangi zagadnienia jakości powietrza poprzez skonsolidowanie działań na szczeblu krajowym oraz powołanie szerokiego partnerstwa na rzecz poprawy jakości powietrza,
2. stworzenie ram prawnych sprzyjających realizacji efektywnych działań mających na celu poprawę jakości powietrza,
3. włączenie społeczeństwa w działania na rzecz poprawy jakości powietrza poprzez zwiększenie świadomości społecznej oraz tworzenie trwałych platform dialogu z organizacjami społecznymi,
4. wzmocnienie kontroli zanieczyszczeń przy inwestycjach o wysokim czynniku emisyjnym,
5. rozwój i rozpowszechnienie technologii sprzyjających poprawie jakości powietrza,
6. rozwój mechanizmów kontrolowania źródeł niskiej emisji sprzyjających poprawie jakości powietrza,
7. upowszechnienie mechanizmów finansowych sprzyjających poprawie jakości powietrza”<sup>4</sup>.

Ministerstwo Środowiska wskazuje także, że konieczne jest podjęcie spójnych działań o charakterze strategicznym, legislacyjnym, informacyjnym, technicznym, kontrolnym oraz finansowym na szczeblu krajowym, wojewódzkim i lokalnym. Do koszyka działań zaliczono rozwiązania legislacyjne, m.in. zmiany:

- w ustawie – Prawo ochrony środowiska,
- wymagań jakościowych dla paliw dopuszczonych do sprzedaży dla gospodarstw domowych,
- wymagań dotyczących kotłów małej mocy dopuszczonych do obrotu i użytkowania.

Wskazuje się także na istotę podnoszenia świadomości mieszkańców w zakresie zrozumienia zdrowotnych, społecznych i ekonomicznych konsekwencji własnych działań w postaci kampanii medialnych, akcji informacyjno-edukacyjnych, jak również zapewnienie finansowania dla powyższych działań. Resort środowiska zaznaczył także istotę rozwoju energetyki prosumenckiej<sup>5</sup>.

Wdrożonym działaniem priorytetowym jest także realizacja programu „Czyste Powietrze” w latach 2018-2029. Program skierowany jest do osób fizycznych, a jego celem jest poprawa efektywności energetycznej oraz zmniejszenie lub uniknięcie emisji pyłów i innych zanieczyszczeń wprowadzanych do atmosfery przez domy jednorodzinne. Podmioty uprawnione do uczestnictwa w programie mogą wnioskować o dotację lub pożyczkę na demontaż starych źródeł ciepła na paliwa stałe oraz zakup i montaż nowych źródeł ciepła,

<sup>4</sup> Tamże.

<sup>5</sup> Tamże.

docieplenie przegród budowlanych, wymianę stolarki okiennej i drzwiowej, instalację odnawialnych źródeł energii oraz montaż wentylacji mechanicznej z odzyskiem ciepła. W ramach „Czystego Powietrza” mają zostać wymienione trzy miliony kotłów oraz docieplona podobna liczba domów jednorodzinnych w perspektywie do roku 2029.

Maksymalny możliwy koszt dofinansowania, od którego liczona jest wysokość dotacji, to 53 tys. zł na budynek jednorodzinny lub wydzielony lokal mieszkalny. Pozostała część kosztów kwalifikowanych może zostać sfinansowana pożyczką. Kwota dotacji zależy od wysokości średniego miesięcznego dochodu na osobę w gospodarstwie domowym. W przypadku średniego miesięcznego dochodu na osobę w gospodarstwie domowym poniżej 600 zł, kwota dotacji stanowi do 90 proc. kosztów kwalifikowanych.

Jak do tej pory realizacja programu jest oceniana źle. Wnioski aplikacyjne są postrzegane jako zbyt skompilowane dla beneficjentów, a czas ich rozpatrywania zbyt długi. Okres między złożeniem wniosku a podpisaniem umowy wynosi nawet do 200 dni. Dodatkowo wnioski przyjmowane są w Wojewódzkich Funduszach Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW) właściwych terytorialnie ze względu na usytuowanie budynku, co powoduje niską efektywność w zakresie przyjmowania i rozpatrywania wniosków, mimo wprowadzenia od 29 lipca 2019 r. możliwości składania wniosków także w gminach, które podpisały porozumienie z WFOŚiGW. Z systemu wykluczone są prywatne instytucje finansowe. Włączenie m.in. banków komercyjnych, jako podmiotów przyjmujących i rozpatrujących wnioski, przyczyniłoby się do poprawy efektywności programu. Rekomendację w tym zakresie potwierdza także Bank Światowy. Cieszą wobec powyższego zapowiedzi prezesa Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej Piotra Woźnego, który chciałby w ciągu najbliższych kilku miesięcy porozumieć się z bankami co do ich udziału w programie<sup>6</sup>.

### Gazy cieplarniane

Polska jest sygnatariuszem ramowej konwencji NZ w sprawie zmian klimatu od 1994 r. i Protokołu z Kioto od 2002 r., tym samym współuczestniczy w działaniach na rzecz ograniczenia zmian klimatu podejmowanych przez społeczność międzynarodową.

W pierwszym okresie zobowiązań, wynikających dla naszego kraju z Protokołu z Kioto, Polska podjęła się zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 6 proc. w latach 2008-2012 w stosunku do roku bazowego. Natomiast w drugim okresie zobowiązań w latach 2013-2020, Unia Europejska i jej państwa członkowskie zawarły porozumienie o wspólnym wypełnieniu celu redukcyjnego w odniesieniu do roku bazowego, który dla Polski jest rokiem 1988 w raportowaniu inwentaryzacji gazów cieplarnianych.

---

<sup>6</sup> <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Banki-wlacza-sie-w-Czyste-powietrze-7753303.html> dostęp: 7.11.2019.



**Tabela 1:** Krajowa emisja gazów cieplarnianych w roku bazowym<sup>a)</sup> i w 2016 r.

Gaz cieplarniany	Emisja w ekw. CO <sub>2</sub> [kt]		(2016-bazowy)/bazowy [%]
	Rok bazowy	2016	
CO <sub>2</sub> - z kategorią 4	454 743.19	293 014.79	-35.56
CO <sub>2</sub> - bez kategorii 4	470 884.68	322 233.95	-31.57
CH <sub>4</sub> - z kategorią 4	70 837.29	46 940.75	-33.73
CH <sub>4</sub> - bez kategorii 4	70 793.13	46 895.92	-33.76
N <sub>2</sub> O - z kategorią 4	29 492.29	20 752.53	-29.63
N <sub>2</sub> O - bez kategorii 4	29 322.00	19 530.00	-33.39
HFC	134.69	8 955.35	6 548.73
PFC	171.97	13.21	-92.32
Miks HFC i PFC	NA,NO	NA,NO	NA,NO
SF <sub>6</sub>	29.12	77.03	164.50
NF <sub>3</sub>	NA,NO	NA,NO	NA,NO
Suma - z kategorią 4	555 408.56	369 753.67	-33.43
Suma - bez kategorii 4	571 335.59	397 705.47	-30.39

<sup>a)</sup> Rok bazowy jest rozumiany w tabeli 1. oraz w całym raporcie jako: rok 1988 dla CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> i N<sub>2</sub>O, rok 1995 dla HFCs, PFCs i SF<sub>6</sub> oraz rok 2000 dla NF<sub>3</sub>.

Źródło: Krajowy Raport Inwentaryzacyjny 2018, Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, Warszawa, luty 2018

Główną rolę w krajowej emisji odgrywa dwutlenek węgla (81,02 proc.). Udział metanu i podtlenku azotu wynosi odpowiednio: 11,79 proc. i 4,91 proc. Widoczny jest spadek emisji gazów cieplarnianych w Polsce. Pomiędzy rokiem 1988 i 1990 spowodowany był on procesami transformacji politycznej i gospodarczej. Spadająca emisja trwała do 1994 r., po czym zaczęła rosnąć osiągając maksimum w 1996 r. wraz z postępującym wzrostem gospodarczym. Do 2002 roku następował kolejno spadek emisji. Kolejny lekki wzrost trwał do 2007 r. W latach 2008-2011 zanotowano stabilizację w emisji gazów cieplarnianych (z wyraźnym spadkiem w okresie światowego kryzysu gospodarczego w roku 2009 r.). Od roku 2012 emisja gazów cieplarnianych w Polsce utrzymuje się poniżej 400 mln ton ekw. CO<sub>2</sub><sup>7</sup>.

Kwestie ograniczenia emisyjności są przedmiotem sporu w kontekście struktury polskiej gospodarki - m.in. strony zrzeszone w Radzie Dialogu Społecznego (RDS) nie podzielają podejścia polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej, która koncentruje się na eliminacji węgla, któremu przypisano główne sprawstwo w nadmiernej emisji CO<sub>2</sub>. RDS podziela jednocześnie opinię Komisji Konsultacyjnej ds. Przemian w Przemysle (CCMI) Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 12 listopada 2015 roku w której stwierdzono, że w okresie transformacji energetyki, system energetyczny UE stoi w obliczu zmian, a podczas ich wdrażania Unia Europejska powinna doceniać wartość wszystkich dostępnych źródeł energii i zmiana ta będzie wymagać czasu. Zaznacza się także, że węgiel ma istotne znaczenie dla dostaw energii elektrycznej w UE i może stanowić rolę stabilizującą w systemie energetycznym<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Krajowy Raport Inwentaryzacyjny 2018, Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, Warszawa, luty 2018.

<sup>8</sup> Uchwała nr 5 strony pracowników i strony pracodawców z dnia 18 lutego 2016 r., w sprawie polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej oraz systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) w kontekście projektu zmiany dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie w okresie 2021-2030 oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE.

Tymczasem presja ze strony Unii Europejskiej zmierzająca ku wyeliminowaniu węgla z mixu energetycznego jest wyjątkowo intensywna. W marcu 2019 roku Parlament Europejski przyjął rezolucję zatytułowaną „Europa, która chroni: czyste powietrze dla wszystkich”, w której zachęca wszystkie państwa członkowskie do wycofania węgla jako źródła energii do 2030 roku<sup>9</sup>. Do stopniowego odchodzenia od energii pochodzącej z węgla stymulować ma też system opłat za prawa do emisji dwutlenku węgla, który w roku 2018 przyczynił się do wzrostu cen energii elektrycznej w Polsce.

Wydaje się, że całkowite wyeliminowanie węgla z mixu energetycznego będzie w Polsce w tak krótkim czasie niemożliwe – w 2017 roku 48 proc. produkowanej energii elektrycznej pochodziło z węgla kamiennego<sup>10</sup>. Jednocześnie Polska powinna osiągnąć 15 proc. udziału energii z odnawialnych źródeł w całkowitym zużyciu – w 2016 roku udział ten wynosił ok. 11 proc, w związku z czym cel ten jest istotnie zagrożony<sup>11</sup>. Wydaje się, że wzięwszy pod uwagę powyższe, Polska powinna postawić na rozwój energetyki rozproszonej, uwzględniającej wykorzystywanie lokalnych zasobów, w istotnym stopniu opartej na wytwarzaniu energii ze źródeł odnawialnych. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców opracował w tym zakresie całkowicie osobny dokument strategiczny stanowiący część niniejszego opracowania.

### Wpływ na energetykę i przemysł

Sektor przemysłowy i energetyczny są już w istotnym stopniu przedmiotami regulacji środowiskowych. Jak zauważyły jednomyślnie strony pracowników i pracodawców zrzeszonych w Radzie Dialogu Społecznego w Uchwale nr 5 z dnia 18 lutego 2016 r., „w sprawie polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej oraz systemu handlu uprawnieniami do emisji (...)”, „na emisje zanieczyszczeń z sektora energetycznego w sposób bezpośredni i pośredni oddziałuje obecnie 6 różnych instrumentów prawnych: dyrektywa EU ETS, konkluzje BAT, dyrektywa IED, dyrektywa OZE, dyrektywa o efektywności energetycznej oraz dyrektywa NEC (National Emission Ceilings) w sprawie krajowych pułapów emisji (2001/81/WE). W grudniu 2015 roku weszła w życie kolejna dyrektywa w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza ze średnich obiektów energetycznego spalania (2015/2193).” Sektor jest obłożony licznymi regulacjami, które nakładają na zakłady przemysłowe i energetyczne kolejne restrykcje.

Krajowy system elektroenergetyczny podlega stałym przeobrażeniom, które następują w wyniku pojawiania się światowych mega trendów. Adaptuje się on równolegle do zmieniającego się otoczenia rynkowego, rozwoju technologii oraz stale rosnącej świadomości społecznej w zakresie oddziaływania energetyki na zdrowie i środowisko<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2019 r. w sprawie Europa, która chroni: czyste powietrze dla wszystkich (2018/2792(RSP)).

<sup>10</sup> W.Ehrenhart, Założenia do Strategii Rozwoju Energetyki w Polsce, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Kwiecień 2019.

<sup>11</sup> <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C358419%2Cnik-cel-15-proc-udzialu-energii-odnawialnej-w-zuzyciu-energii-w-2020-r-moze-dostep:7.11.2019>.

<sup>12</sup> W.Ehrenhart, dz. cyt.

Wyczerpujące rekomendacje odnośnie strategii energetycznej Polski przedstawiono w raporcie pt. „Założenia do Strategii Rozwoju Energetyki w Polsce”<sup>13</sup>. W dokumencie zwraca się uwagę, że „polska doktryna energetyczna powinna zakładać systematyczne odwracanie ról poszczególnych źródeł wytwórczych i przejmowanie podstawowej pracy przez źródła rozproszone, a konwencjonalna energetyka węglowa w polskich warunkach powinna stopniowo przejmować rolę gwaranta dostaw energii elektrycznej”<sup>14</sup>. Wśród szczegółowych rekomendacji zwraca się uwagę, że powinna nastąpić:

1. „Zmiana proporcji w rodzimej energetyce, odnawianie proporcji pracy w podstawie i rola gwaranta bezpieczeństwa energetycznego państwa,
2. największe i nowo wybudowane bloki węglowe, które pozostają w zasadzie nieregulacyjne, powinny pracować w podstawie jeszcze przez wiele lat i pozostać w rękach państwa, ale powinno to stanowić między 30 a 40 proc. najwyższego zapotrzebowania systemu krajowego (...),
2. linie przesyłowe 400 kV i 220 kV jeszcze przez wiele lat pozostaną w rękach państwa, gdyż gwarantują bezpieczeństwo i kontrolę przesyłu.
3. pozostała część źródeł wytwarzania oraz linii przesyłowych, czyli rewitalizowane bloki 200 MW, energetyka wiatrowa, energetyka gazowa, energetyka z odpadów, fotowoltaika, energetyka obywatelska oraz linie 110 kV, linie średniego i niskiego napięcia powinny zostać sprywatyzowane i podlegać mechanizmom rynkowym”<sup>15</sup>.

Dodatkowo zaznacza się, że powinno nastąpić racjonalne wykorzystanie zasobów węgla i przedłużenie perspektywy ich wydobycia zgodnej z logiką ekonomiczną. Wydobycie winno być realizowane wyłącznie w ramach opłacalnych złóż przy uwzględnieniu niezbędnych inwestycji górniczych<sup>16</sup>.

Wziąwszy powyższe pod uwagę, trzeba pamiętać, że według dostępnych szacunków finansowy koszt transformacji polskiej energetyki to minimum 440 mld zł<sup>17</sup>, zaś regionem który w skali całej Unii Europejskiej najbardziej na niej ucierpi jest Śląsk<sup>18</sup>. Warto zatem korzystać ze wszystkich dostępnych narzędzi finansowych możliwych do wykorzystania przez regiony silnie oparte na węglu, takich jak np. Just Transition Fund, w ramach którego do wykorzystania jest 5 mld euro<sup>19</sup>.

### Wpływ na sektor transportu

Wzrostowi liczby pojazdów towarzyszy wdrażanie coraz bardziej restrykcyjnych norm emisji spalin (już od 2020 roku 95 proc. samochodów sprzedawanych na terenie UE będzie musiało spełniać wymóg średniej maksymalnej emisji, nie wyższej niż 95 g CO<sub>2</sub>/km – dla porównania w 2018 roku średnia emisja dla wszystkich samochodów sprzedanych na terenie UE wyniosła 120,5 g CO<sub>2</sub>/km<sup>20</sup>) oraz rozbudowa infrastruktury drogowej (np. budowane są obwodnice miast, drogi szybkiego ruchu).

<sup>13</sup> Tamże, s. 3.

<sup>14</sup> Tamże, s. 3.

<sup>15</sup> Tamże, s. 3.

<sup>16</sup> Tamże, s. 3.

<sup>17</sup> <https://www.wnp.pl/energetyka/koszt-transformacji-polskiej-energetyki-to-minimum-440-mld-zl,352355.html> [dostęp 15.11.2019].

<sup>18</sup> <http://kurier.pap.pl/europap/raport-ke-transformacja-energetyczna-ue-najsilniej-uderzy-w-polske> [dostęp 15.11.2019].

<sup>19</sup> <http://www.justtransitionfund.org/overview>.

<sup>20</sup> <http://moto.pl/MotoPL/7,88389,24964352,od-przyszlego-roku-ceny-samochodow-znacznie-wzrosna-to-pocatek.html> [dostęp 8.11.2019].

Dodatkowo na poprawę jakości powietrza, generowaną przez ten obszar, mogą wpłynąć zmiany, których zainicjowanie nie wymagało interwencji legislacyjnej. Innowacje technologiczne, które w ostatnich latach są wdrażane przez prywatne podmioty rynkowe w zakresie rozwoju alternatywnych środków transportu, przyczyniają się do ograniczenia emisji szkodliwych substancji w powietrzu. Rosnący udział i popularność pojazdów elektrycznych, rowerów miejskich oraz carsharingu i usług przewozu osób wpływa na zmniejszenie emisji. W powyższym zakresie w ciągu ostatnich miesięcy doszło do kilku interwencji legislacyjnych, które należy ocenić w sposób zróżnicowany.

1 stycznia 2020 roku wejdzie w życie ustawa z 16 maja 2019 roku o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw<sup>21</sup>. Przepisy dotyczą m.in. pośredników w przewozie osób i przewidują, że podmioty je wykonujące muszą uzyskać licencję. Dodatkowo przedsiębiorcy ci będą zobowiązani do prowadzenia pośrednictwa wyłącznie na rzecz przedsiębiorców posiadających licencję na przewóz osób. Tym samym działalność pośredników w przewozie osób, również tych wykorzystujących nowoczesne środki świadczenia usług, takie jak aplikacje mobilne, została uregulowana w ramach nowelizacji ustawy o transporcie drogowym. Pozytywnie należy ocenić fakt, że projektodawca nie ugiął się pod naciskiem korporacji taksówkarskiej i nie zdecydował się w istotnym stopniu ograniczyć możliwości świadczenia usług pośrednictwa w przewozie osób za pomocą aplikacji, choćby poprzez wprowadzenie obowiązku naliczania opłaty za przejazd wyłącznie z wykorzystaniem fizycznego taksometru. Tym samym można uznać, że ustawodawca postąpił racjonalnie, z jednej strony deregulując rynek taksówkarski (choćby poprzez zlikwidowanie możliwości wymagania ukończenia egzaminu ze znajomości topografii), jednocześnie doprecyzowując zasady funkcjonowania pośredników w przewozie. Z uwagi na fakt, iż powszechnie dostępne usługi przewozu osób pozwalają zrationalizować poziom wykorzystania samochodów w miastach (stanowią m.in. zachętę do wykorzystywania komunikacji zbiorowej, jako podstawowego środka transportu, poprzez umożliwienie korzystania z przewozu samochodem w razie potrzeby, bez konieczności posiadania auta), wskazane jest w tym zakresie możliwie prowolnościowe podejście prawodawcy. Godnym zastanowienia kierunkiem działania byłoby wobec tego dalsze otwieranie rynku, choćby poprzez stopniową liberalizację przepisów dotyczących uzyskiwania licencji na przewóz osób oraz na pośrednictwo w przewozie, a docelowo całkowitą deregulację w tym zakresie.

Nieco inaczej sytuacja wygląda w przypadku przepisów dotyczących elektromobilności. Przepisy ustawy z 11 stycznia 2018 roku o elektromobilności i paliwach alternatywnych<sup>22</sup> przewidują szereg preferencji dla samochodów elektrycznych, takich jak np. możliwość darmowego parkowania w strefach płatnego parkowania czy też poruszania się po buspasach. Wprowadzono również zmiany w zakresie podatku akcyzowego – samochody elektryczne zostały na podstawie art. 58 ustawy zwolnione z akcyzy bezterminowo, zaś zgodnie z art. 163a, samochody stanowiące pojazdy hybrydowe w rozumieniu ustawy uzyskały czasowe (do 1 stycznia 2021 roku) zwolnienie z akcyzy. Co ciekawe, w ustawie o elektromobilności pojazdy hybrydowe zdefiniowano jako pojazdy, w których energia elektryczna jest akumulowana przez podłączenie do zewnętrznego źródła zasilania,

<sup>21</sup> Dz. U. 2019 poz. 1180.

<sup>22</sup> Dz. U. 2018 poz. 317.

czyli pojazdy plug-in (z wtyczką). Tymczasem klasyczne hybrydy to pojazdy bez wtyczki. Tym samym, na podstawie przepisów ustawy o elektromobilności, prawodawca zdecydował się udzielić daleko idących preferencji najdroższym rodzajom pojazdów niskoemisyjnych, tj. samochodom elektrycznym (których kompleksowy wpływ na środowisko pozostaje nie do końca zbadany, z uwagi na fakt, iż niemal 90 proc. zasilających ich baterii to baterie litowo-jonowe, których produkcja, a następnie utylizacja wiąże się z emisją dwutlenku węgla<sup>23</sup>) oraz pojazdom hybrydowym typu plug-in. Z wszelkiego rodzaju preferencji zostały wykluczone na jej podstawie klasyczne pojazdy hybrydowe, które są pojazdami dużo bardziej dostępnymi dla konsumentów (pojazd hybrydowy bez wtyczki można nabyć już za ok. 70 tys. zł, podczas gdy cena pojazdów plug-in z reguły przekracza 150 tys. zł<sup>24</sup>). W zakresie podatku akcyzowego, to swoiste niedopatrzenie prawodawcy zostało przynajmniej częściowo naprawione poprzez nowelizację ustawy o podatku akcyzowym z 16 października 2019 roku<sup>25</sup>. Na jej podstawie, samochody osobowe o hybrydowym napędzie spalinowo-elektrycznym, w którym energia elektryczna nie jest akumulowana przez podłączenie do zewnętrznego źródła zasilania, o pojemności silnika spalinowego wyższej niż 2000 cm sześciennych, lecz nie wyższej niż 3500 cm sześciennych, objęte zostały preferencyjną, niższą o połowę od regularnej, stawką podatku akcyzowego. Niestety, wciąż trudno jest mówić o jakiegokolwiek równowadze, jako że dwa pozostałe typy pojazdów niskoemisyjnych zostały zwolnione z podatku (hybrydy plug-in czasowo), a samochody elektryczne są przedmiotem licznych ulg i preferencji. Pożądanym zatem kierunkiem dalszych prac powinno być projektowanie polityki wsparcia pojazdów niskoemisyjnych w taki sposób, by zapewnić możliwie szybki rozwój rynku najszerzej dostępnych dla konsumentów rodzajów aut. Preferowane jest jednak wdrażanie rozwiązań w postaci ulg fiskalnych dla pojazdów niskoemisyjnych. Negatywnie oceniane są dopłaty do zakupu tych środków transportu.

Przedmiotem zainteresowania ustawodawcy są obecnie także hulajnogi elektryczne. Nie podważając konieczności dostosowania przepisów do nowego obszaru aktywności społeczno-gospodarczej, należy dążyć do tworzenia prawa, które nie będzie ograniczało rozwoju innowacyjnych i proekologicznych rozwiązań w transporcie. Uważamy, że rozwój ekonomii współdzielenia, która umożliwia korzystanie z określonych dóbr bez konieczności bycia ich właścicielem, może stanowić z punktu widzenia dbałości o stan środowiska naturalnego pozytywny trend. Tym samym regulacje jej dotyczące powinny być ukierunkowane na niehamowanie wzrostu jej znaczenia. Należy dodatkowo podkreślić kwestie związane z zagospodarowaniem alternatywnych środków transportów po okresie ich zużycia. Odpowiedzialność za powstałe elektrośmieci pozostaje kwestią wymagającą odpowiedzialnego uwzględnienia w modelach biznesowych przedsiębiorstw obecnych w branży.

Należy także nadmienić, że w Polsce maleje udział nowych samochodów wyposażonych w silniki wysokoprężne. Według raportu Polskiego Związku Przemysłu Motoryzacyjnego - "Branża motoryzacyjna 2017/2018", kierowcy w Polsce coraz częściej wybierają jednostki benzynowe lub alternatywne źródła napędu<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> <https://forsal.pl/artykuly/1091092,auta-elektryczne-wcale-nie-takie-ekologiczne-wychodza-na-jaw-ukryte-koszty.html> dostęp: 7.11.2019.

<sup>24</sup> <https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2018/01/Stanowisko-ZPP.pdf> dostęp: 7.11.2019.

<sup>25</sup> [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/3813\\_u/\\$file/3813\\_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/3813_u/$file/3813_u.pdf) dostęp: 7.11.2019.

<sup>26</sup> Branża motoryzacyjna raport 2017/2018, <https://www.pzpm.org.pl/Rynek-motoryzacyjny/Roczniki-i-raporty/Raport-branzy-motoryzacyjnej-2017-2018>, dostęp: 4 października 2019 r.

### 3.2. REKOMENDACJE

Mając na uwadze, że poprawa stanu jakości powietrza powinna się koncentrować na trzech głównych sektorach emisji zanieczyszczeń (obszar bytowo-komunalny, przemysłowo-energetyczny oraz transportowy), rekomenduje się następujące rozwiązania, które będą sprzyjać poprawie jego jakości.

#### Obszar przemysłowo-energetyczny

1. Regulacje środowiskowe i klimatyczne w sektorze są skomplikowane, często na siebie nachodzą, a czasem się wykluczają lub mają rozbieżne cele (np. regulacje OZE i EUETS). Potrzeba uproszczenia regulacji i ujednoczenia przepisów, tam gdzie jest to możliwe. Nowe regulacje powinny być wprowadzane wyłącznie przy zastosowaniu zasady "jeden za jeden".
2. Wszelkie zmiany dotyczące norm emisji powinny być rozłożone w dłuższym okresie (vacatio legis zmian nie krótsze niż 5 lat) w celu umożliwienia zakładom przemysłowym dostosowania do nowych norm.
3. Ze względu na zabezpieczenie horyzontu zwrotu z inwestycji, konieczna jest stabilność stosowanych rozwiązań legislacyjnych. Sugerujemy przeglądy najważniejszych elementów systemu - OZE, efektywności energetycznej, emisji CO<sub>2</sub> w regularnych i przewidywalnych okresach, przy zachowaniu co najmniej miesięcznego okresu na konsultacje z interesariuszami. Rekomendujemy ograniczenie praktyki projektów poselskich, które minimalizują konieczny proces konsultacji.
4. Potrzebne jest przeprowadzenie konsultacji społecznych w zakresie wykorzystania nowych instrumentów finansowych mających wspomagać transformację polskiej energetyki, takich jak Fundusz Sprawiedliwej Transformacji i Fundusz Modernizacyjny.
5. Rekomendujemy prowadzenie aktywnych konsultacji z przedsiębiorcami na temat kwestii klimatycznych i środowiskowych, zarówno na arenie krajowej, jak i przed podjęciem zobowiązań międzynarodowych.
6. Wyczerpujące rekomendacje odnośnie strategii energetycznej Polski przedstawiono w raporcie pt. „Założenia do Strategii Rozwoju Energetyki w Polsce”<sup>27</sup>.

#### Obszar bytowo-komunalny

1. W ramach programu „Czyste Powietrze”, należy dążyć do zwiększenia efektywności i popularności programu poprzez zwiększenie przepustowości rozpatrywania wniosków, zgodnie z celami programu. Z uwagi na fakt, że termomodernizacji mogą zostać poddane nawet 3 miliony domów, obecnie realizujące wnioski WFOŚiGW nie posiadają adekwatnych możliwości organizacyjnych. Rekomenduje się przekierowanie obsługi wniosków nie tylko do gmin, ale dalej, do stworzenia sieci punktów składania i rozpatrywania wniosków obejmującej m.in. banki czy zakłady energetyczne.
2. Dobrym kierunkiem wydaje się być zaprojektowanie rozwiązań służących upowszechnieniu narzędzi zapewniających większą efektywność i racjonalność

<sup>27</sup> W.Ehrenhart, dz. cyt.

gospodarki cieplnej. Godne rozważenia jest uzupełnienie programu „Czyste powietrze” o program dedykowany wspieraniu wykorzystywania nowoczesnych narzędzi z zakresu automatyki domowej, umożliwiającej maksymalnie efektywne wykorzystanie systemów ciepłowniczych.

3. W zakresie pozostałych działań, rekomenduje się stworzenie bodźców do rozwoju i wdrażania ekologicznych rozwiązań prosumenckich w zakresie wytwarzania energii rozproszonej. Powyższy cel został ujęty w „Założeniach do strategii rozwoju energetyki w Polsce” opracowanej przez Związek Przedsiębiorców i Pracodawców i jest z nią spójny.
4. Należy również stosować narzędzia w zakresie edukacji i świadomości ekologicznej Polaków. Przykładowym właściwym rozwiązaniem jest wprowadzenie do szkół praktycznych lekcji na temat zmian klimatu oraz takich aspektów ochrony środowiska jak smog, odpady, odnawialne źródła energii.

### Obszar transportu

1. Rekomendujemy, by polityka wspierania pojazdów niskoemisyjnych była ukierunkowana na stymulowanie rozwoju najszerzej dostępnych dla konsumentów kategorii pojazdów, a co najmniej nie dyskryminowała ich względem innych, droższych segmentów (takich jak np. auta elektryczne). Pojazdy hybrydowe (rozumiane szeroko) powinny być wobec powyższego przedmiotem takich samych preferencji, jak samochody elektryczne. Preferowane jest wdrażanie rozwiązań w postaci ulg fiskalnych dla pojazdów niskoemisyjnych. Negatywnie oceniane są dopłaty do zakupu tych środków transportu.
2. Rynek przewozu osób, z uwagi na fakt, iż jego rozwój powoduje mniejszą liczbę stałych użytkowników (właścicieli) aut, powinien być poddany dalszej deregulacji, ukierunkowanej w pierwszym kroku na zliberalizowanie zasad przyznawania licencji na przewóz oraz pośrednictwo w przewozie, a następnie zlikwidowanie obowiązku licencjonowania.
3. Ekonomia współdzielenia, jako że umożliwia bardziej racjonalne, a zatem i korzystniejsze dla środowiska gospodarowanie zasobami, powinna być przedmiotem regulacji, jednak jej rozwój nie może być hamowany nadmierną ingerencją prawodawcy.
4. Ze względu na zjawisko smogu komunikacyjnego rośnie presja na wprowadzanie ograniczeń w ruchu dla pojazdów z silnikami diesla w miastach. Rekomendujemy wprowadzanie jakichkolwiek ograniczeń wyłącznie po konsultacji z przedsiębiorcami oraz przy zachowaniu odpowiednich, kilkuletnich okresów przejściowych.
5. Przy prowadzeniu polityki ograniczenia smogu komunikacyjnego rekomendujemy wykorzystanie w pierwszej kolejności już dostępnych narzędzi, w tym odpowiedniej kontroli technicznej pojazdów. Nowe regulacje powinny być wprowadzane w ostateczności i wyłącznie przy zachowaniu zasady jeden za jeden.

## 4. ODPADY I GOSPODARKA O OBIEGU ZAMKNIĘTYM

### 4.1. OPIS STANU FAKTYCZNEGO

Kwestie dotyczące zagospodarowania odpadów stały się w minionym czasie przedmiotem zainteresowania w dyskusji publicznej z uwagi na szereg zmian wprowadzonych w tym obszarze w okresie ostatnich lat. Najbliższy czas będzie wiązał się z kolejnymi interwencjami ustawodawcy. Biorąc pod uwagę znaczenie i dynamikę zmian w zakresie odpadów i gospodarki o obiegu zamkniętym, należy przyrzeć się, jak wyglądają obecne uwarunkowania faktyczne w tym obszarze oraz przedstawić rekomendacje.

W myśl koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym konsumenci oraz przedsiębiorcy powinni gospodarować zasobami w sposób zrównoważony. Między innymi ta koncepcja była punktem wyjścia dla przyjętego przez Unię Europejską pakietu dyrektyw odpadowych. Polska będzie musiała transponować postanowienia dyrektywy zmieniającej dyrektywę w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (2018/852) oraz dyrektywy zmieniającej dyrektywę w sprawie odpadów (2018/851), która doprecyzowuje zasady funkcjonowania systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta, a także osiągnąć cele recyklingu ustanowione w dyrektywie w sprawie odpadów 2008/98/WE. Opisany pakiet został uzupełniony dyrektywą w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko 2019/904, którą państwa członkowskie muszą co do zasady wdrożyć do dnia 3 lipca 2021 roku.

Implementacja przepisów wskazanych dyrektyw będzie stanowić dla Polski gigantyczne wyzwanie, przede wszystkim w dwóch zakresach: osiągnięcia zakładanych celów recyklingu oraz dostosowania polskiego systemu do modelu rozszerzonej odpowiedzialności producenta zgodnej z przepisami unijnymi.

W 2020 roku gminy powinny zrealizować poziom recyklingu wszystkich odpadów w wysokości 50 proc., zaś w 2035 roku będzie to już 65 proc. Tymczasem w 2017 roku nie wszystkie gminy osiągnęły poziom 20 proc. recyklingu, a Komisja Europejska wskazała na Polskę jako jedno z państw, które mogą nie osiągnąć zakładanego celu w przewidzianym prawem unijnym terminie<sup>28</sup>. Dyrektywa 2018/852 ustanawia dalsze poziomy recyklingu odpadów opakowaniowych – 65 proc. wszystkich odpadów opakowaniowych do końca 2025 roku, zaś do końca 2030 roku 70 proc. Dodatkowo ustanowiono osobne cele dla poszczególnych rodzajów materiałów zawartych w odpadach opakowaniowych.

Realizacja wysokich celów recyklingu nie może dokonać się bez zmiany sposobu finansowania systemu. Artykuł 8 dyrektywy 2008/98/WE w sprawie odpadów dopuścił możliwość wprowadzenia przez państwo członkowskie modelu rozszerzonej odpowiedzialności producenta, którą ponosić miałyby osoby fizyczne i prawne zawodowo opracowujące,

<sup>28</sup> <https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/ms-w-polsce-w-2017-r-wiekszosc-gmin-osiagnela-wymagany-poziom-recyklingu-odpadow,114377.html> dostęp: 8.11.2019.



wytwarzające, przetwarzające, obrabiające, sprzedające lub wywożące produkty. Na podstawie przepisów ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi z 13 czerwca 2013 roku wprowadzający produkty w opakowaniach oraz organizacje odzysku, które nie zrealizują zakładanych przepisami progów odzysku odpadów opakowaniowych, zobowiązani są do wniesienia opłaty produktowej. Stawka opłaty jest uzależniona od rodzaju opakowania, zaś wysokość opłaty, do opłacenia której zobowiązany jest dany podmiot, zależy od masy opakowań, w których produkty zostały wprowadzone do obrotu.

Dyrektywa 2018/851 zmieniająca dyrektywę w sprawie odpadów ustanowiła jednak minimalne wymagania w odniesieniu do systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Zgodnie z nimi, państwo członkowskie musi m.in. w wyraźny sposób określić role i obowiązki wszystkich zaangażowanych podmiotów oraz zapewnić, że wkład finansowy płacony przez producenta produktu w ramach rozszerzonej odpowiedzialności pokrywa koszty selektywnej zbiórki odpadów, ich transportu i przetwarzania, a także koszty informowania posiadaczy odpadów o środkach zapobiegających powstawaniu odpadów, zakładach zajmujących się ponownym użyciem i przygotowaniem do ponownego użycia, systemach odbioru i zbierania odpadów oraz o zapobieganiu zaśmiecaniu. Wkład finansowy producentów nie może przekraczać kosztów niezbędnych do świadczenia usług gospodarowania odpadami w sposób efektywny kosztowo. Kontrybucja powinna być również zróżnicowana dla poszczególnych produktów lub grup podobnych produktów.

Obecnie Polska stoi przed poważnym wyzwaniem dostosowania swoich regulacji prawnych do minimalnych wymagań ustanowionych przez Unię Europejską. Aktualnie obowiązujące regulacje dotyczące opłaty produktowej nie gwarantują dopływu odpowiednich środków do systemu. Oznacza to, że polski rynek będzie musiał zmierzyć się z istotnym podniesieniem poziomu opłat, które oczywiście ostatecznie będą przerzucane na konsumentów poprzez uwzględnienie tych wydatków w końcowej cenie, zwiększając kwotę płaconą ostatecznie za produkt. O skali podwyżek może świadczyć chociażby fakt, że w tej chwili wysokość opłat uiszczanych przez przedsiębiorców w Polsce, np. w odniesieniu do opakowań papierowych, wynosi 1,5 euro za tonę, podczas gdy w sąsiednich Czechach jest to 84 euro za tonę<sup>29</sup>. Analogiczne różnice dotyczą również pozostałych rodzajów opakowań.

Z punktu widzenia wdrożenia rozwiązań rozszerzonej odpowiedzialności producenta do polskiego porządku prawnego, kluczowe będzie zapewnienie, by pieniądze wpływające do systemu były „znaczone”, tj. by ich przeznaczeniem było rzeczywiście finansowanie zadań związanych z gospodarowaniem odpadami. W celu zapewnienia efektywności wydatkowania środków pożądane byłoby również wprowadzenie mechanizmów konkurencji między organizacjami odzysku odpadów. Aby zapewnić wolnorynkową konkurencyjność dla wszystkich uczestników systemu recyklingowego, planowany schemat rozszerzonej odpowiedzialności producenta powinien umożliwiać wszystkim jednakowe warunki działania. Bez względu na zastosowany materiał opakowaniowy producenci/wprowadzający na rynek

---

<sup>29</sup> Rozszerzona odpowiedzialność producenta, a pakiet KE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym, [http://www.pie.pl/materialy/\\_upload/Konf\\_ODPADY\\_2018/Prezentacje/J\\_Tyczkowski\\_REKOPOL\\_prez.pdf](http://www.pie.pl/materialy/_upload/Konf_ODPADY_2018/Prezentacje/J_Tyczkowski_REKOPOL_prez.pdf), dostęp: 7 października 2019.

produkty w opakowaniach powinni mieć możliwość uczestniczenia we wszystkich możliwych rozwiązaniach zwiększających efektywność systemu zarządzania odpadami opakowaniowymi, w tym w ewentualnym systemie depozytowym.

Jak wspomniano, system generalnych dyrektyw odpadowych uzupełniono również osobną dyrektywą dedykowaną wyłącznie tworzywom sztucznym. Ustanawia ona indywidualne podejście do poszczególnych grup produktów z tworzyw sztucznych. Niektóre z nich mają zostać objęte całkowitym zakazem wprowadzania na rynek, co do innych państwa członkowskie są zobowiązane podjąć niezbędne środki w celu „ambitnego i trwałego” zmniejszenia ich stosowania. Jeszcze inne mają zostać dopuszczone do obrotu po spełnieniu określonych warunków (np. gdy ich zakrętki i wieczka wykonane z tworzyw sztucznych pozostają przymocowane do pojemników podczas zamierzonego użytkowania produktu). Artykuł 8 dyrektywy przewiduje wprowadzenie obowiązkowych systemów rozszerzonej odpowiedzialności producentów, zaś artykuł 9 ustanawia progi selektywnej zbiórki niektórych produktów z tworzyw sztucznych – do 2025 roku ilość zebranych produktów ma być równa 77 proc. produktów wprowadzonych do obrotu w danym roku, zaś do 2029 roku 90 proc.

Ponadto do problemów w obszarze odpadów należy rozproszony pomiędzy wiele instytucji nadzór i kontrola nad rynkiem. Istnieje mnogość instytucji, które są uprawnione do kontroli, co zwiększa uciążliwość i skomplikowanie systemu dla wszystkich interesariuszy. Dodatkowym aspektem, który wymaga uporządkowania jest usystematyzowanie aktów prawnych regulujących prawa i obowiązki wszystkich podmiotów zaangażowanych w proces gospodarowania odpadami. W tej chwili poszczególne regulacje wydają się być rozproszone pomiędzy wieloma ustawami, w rezultacie czego dokonanie rzetelnej analizy otoczenia prawnego wydaje się być stosunkowo trudne.

Całkowicie osobnym problemem, jednak istotnym z punktu widzenia branży, jest działalność nieuczciwych podmiotów, skutkująca – jak w 2018 roku – pożarami składowisk śmieci. Częściowo problem ten ma zostać rozwiązany dzięki systemowi monitoringu wizyjnego (warto w tym miejscu podkreślić niejednoznaczność przepisów nowelizujących ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także surowe kary administracyjne możliwe do zastosowania w przypadku przedsiębiorców, którzy nie spełnią przewidzianych w nich obowiązków). Jednocześnie podstawowym kłopotem jest niewielka opłacalność ekologicznego przetwarzania odpadów w stosunku do składowania oraz powierzanie gospodarowania odpadami podmiotom oferującym najniższe ceny.

## 4.2. REKOMENDACJE

W obliczu opisanych kwestii konieczne są zmiany w systemie zagospodarowania odpadami.

1. Rekomenduje się, aby koszt zbiórki i przygotowania do recyklingu odpadów opakowaniowych pokrywany był w ramach rozszerzonej odpowiedzialności producenta, natomiast koszt zagospodarowania pozostałych frakcji odpadów był pokrywany, tak jak obecnie, przez mieszkańca.

2. Stosowane rozwiązania powinny być akceptowalne przez uczestników rynku, w tym przez przedsiębiorców wprowadzających opakowania na rynek.
3. Konieczne jest wprowadzenie mechanizmów gwarantujących transparentność finansową systemu, która wymusi efektywne wydatkowanie środków dedykowanych na zbiórkę selektywną, przygotowanie do recyklingu i inne.
4. Gminy powinny być zobowiązane do przeznaczania wkładów finansowych, uzyskanych przez producentów w ramach rozszerzonej odpowiedzialności producentów (opłaty produktowe), na przeprowadzenie faktycznego procesu gospodarowania odpadami, tj. ich selektywną zbiórkę, transport oraz przetwarzanie. Wysokość opłat ponoszonych przez producentów w ramach rozszerzonej odpowiedzialności powinna, zgodnie z przepisami dyrektywy, odpowiadać faktycznym kosztom efektywnego gospodarowania odpadami.
5. Gminy powinny być premiuwane za najczystsza selekcję zbiórki i największą ilość selektywnie zebranych odpadów.
6. Również podmioty prywatne powinny mieć możliwość swobodnego konkutowania na rynku odbioru odpadów z terenów niezamieszkałych.
7. Możliwość zlecenia odbioru odpadów z terenów zamieszkałych przez spółki komunalne w ramach procedury in-house powinna zostać ograniczona wyłącznie do przypadków, w których prywatne podmioty działające na rynku nie byłyby w stanie go zrealizować.
8. Powinny być zagwarantowane równe zasady konkutowania również pomiędzy podmiotami prywatnymi.
9. Rekomendujemy uspołnienie instytucji nadzorujących rynek oraz wprowadzenie koordynacji przepływu informacji między nimi.
10. Implementacja przepisów tzw. dyrektywy plastikowej powinna odbyć się w stałym dialogu ze wszystkimi interesariuszami. Z uwagi na fakt, iż termin transpozycji dyrektywy mija co do zasady 3 lipca 2021 roku, prawodawca powinien już na początku 2020 roku rozpocząć proces konsultacji w odniesieniu do przyjętej koncepcji transponowania dyrektywy. Zobowiązania wynikające z przepisów unijnych, zarówno w odniesieniu do ograniczenia stosowania niektórych rodzajów tworzyw sztucznych, jak i np. obowiązków informacyjnych, muszą zostać zrealizowane w sposób proporcjonalny, z uwzględnieniem słusznych interesów przedsiębiorców wprowadzających na rynek produkty z tworzyw sztucznych.

## 5. POZWOLENIA I OPŁATY ŚRODOWISKOWE

### 5.1. OPIS STANU FAKTYCZNEGO

W Polsce funkcjonuje system pozwoleń środowiskowych oraz opłat za korzystanie ze środowiska, które są ustalone na podstawie Ustawy Prawo ochrony środowiska, Ustawy o odpadach oraz Ustawy Prawo wodne. Wśród pozwoleń środowiskowych wymienia się:

1. Pozwolenie na wprowadzanie gazów lub pyłów do atmosfery – do posiadania tej decyzji zobowiązani są przedsiębiorcy prowadzący instalację, z której zanieczyszczenia emitowane są do atmosfery w sposób zorganizowany.
2. Pozwolenie na wytwarzanie odpadów – wymagane w przypadku eksploatacji instalacji, jeżeli roczne wytwarzanie przekracza 1 Mg (1 tonę) odpadów niebezpiecznych (tj. m.in. odpadów medycznych, baterii i akumulatorów, olejów odpadowych, hydraulicznych i smarowych, chemikaliów, odpadów promieniotwórczych) lub powyżej 5 Mg (5 ton) odpadów innych niż niebezpieczne (np. papier, tektura, drewno, odpady metalowe, odpady tworzyw sztucznych z wyłączeniem opakowań, osady z zakładowych oczyszczalni ścieków, surowce i produkty nie nadające się do spożycia i przetwórstwa, wysłodki).
3. Pozwolenia związane z transportem, zbieraniem, przetwarzaniem, odzyskiem lub unieszkodliwianiem odpadów.
4. Pozwolenie na emitowanie hałasu o określonym natężeniu.
5. Pozwolenie na wprowadzanie ścieków do wody lub do ziemi.
6. Pozwolenie wodnoprawne na pobór wód z własnych ujęć – wymagane w przypadku dobowego poboru wody większego niż 5 m<sup>3</sup> oraz w przypadku, gdy wykonywane urządzenie wodne do poboru wód podziemnych przekracza głębokość 30 m.
7. Ocena wodnoprawna – nowy rodzaj decyzji administracyjnej, która jest konieczna w przypadku zamiaru realizacji przedsięwzięcia mogącego mieć wpływ na środowisko wodne.
8. Pozwolenie na wycinkę drzew – konieczność uzyskania takiego pozwolenia (udzielanego przez gminę) uzależniona jest od obwodu drzewa. Po dokonaniu zgłoszenia przeprowadzone są oględziny drzewa. Jeśli gmina nie wniesie zastrzeżeń, można dokonać wycinki. Gminie również przysługuje prawo odmowy wyrażenia zgody na wycinkę<sup>30</sup>.

W polskim systemie prawnym występuje również pozwolenie zintegrowane, wymagane w przypadku „prowadzenia instalacji, której funkcjonowanie - ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej działalności - może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości. Rodzaje takich instalacji określa Rozporządzenie Ministra Środowiska (...) w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować

<sup>30</sup> <https://www.bosbank.pl/ekopolska/pozwolenia-srodowiskowe>, dostęp: 9 października 2019.

## POZWOLENIA I OPŁATY ŚRODOWISKOWE

znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości”<sup>31</sup>. Pozwolenie zintegrowane może zostać wydane np. na instalację:

1. służącą do wytwarzania energii i paliw,
2. wykorzystywaną do produkcji i obróbki metali,
3. w przemyśle mineralnym – związaną z przetwarzaniem surowców skalnych,
4. w przemyśle chemicznym – używaną np. do produkcji nawozów, środków ochrony roślin, tworzyw sztucznych, barwników,
5. w gospodarce odpadami – służącą np. do odzysku, unieszkodliwiania, składowania czy magazynowania odpadów,
6. do produkcji papieru, płyt wiórowych, pilśniowych czy OSB,
7. w ubojniach zwierząt, mleczarniach, rzeźniach,
8. do chowu lub hodowli drobiu lub świń.<sup>32</sup>

Podmiot który wystąpił o pozwolenie zintegrowane, ma możliwość zastąpienia opisanych powyżej cząstkowych pozwoleń środowiskowych (sektorowych) zbiorczym zintegrowanym pozwoleniem, które obejmuje wszystkie oddziaływania zdefiniowane w pozwoleniach cząstkowych oraz ich wzajemne powiązania.

Złożenie wniosku o pozwolenie zintegrowane wiąże się jednak z dużym nakładem pracy oraz wiedzy specjalistycznej potrzebnej, aby dokument nie zawierał luk lub błędów formalnych. Sam wniosek najczęściej przekracza 100 stron, a jego złożenie wymaga doradztwa zewnętrznego od podmiotów specjalizujących się w tworzeniu i składaniu wyżej wymienionych wniosków. Procedura przekracza możliwości organizacyjne i kompetencyjne mniejszych podmiotów.

W polskim porządku prawnym uregulowane są dodatkowo opłaty za korzystanie ze środowiska. Do ich uiszczania zobowiązani są przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą oraz osoby prowadzące działalność rolniczą, jak uprawy rolne, chów lub hodowla zwierząt, ogrodnictwo, warzywnictwo, leśnictwo i rybactwo śródlądowe, a także osoby wykonujące zawód medyczny w ramach indywidualnej praktyki. Opłata środowiskowa to szczególny rodzaj świadczenia pieniężnego ściśle związany z otaczającym nas środowiskiem. System opłat środowiskowych ma w Polsce charakter niejednolity. Osobno uregulowane są opłaty za korzystanie ze środowiska, które podmioty uiszczają z tytułu wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza oraz składowania odpadów (art. 273 ustawy Prawo ochrony środowiska), a osobno opłaty za usługi wodne, które na podstawie art. 268 ustawy Prawo wodne uiszcza się m.in. za pobór wód oraz wprowadzanie do wód lub ziemi ścieków.

<sup>31</sup> Tamże.

<sup>32</sup> [https://www.biznes.gov.pl/firma/zezwozenia-koncesje-wpisy-do-rejestru/chce-uzyskac-zezwozenie-koncesje-wpis-do-rejestru-dzialalnosci-regulowanej54/proc\\_1616-pozwolenie-zintegrowane](https://www.biznes.gov.pl/firma/zezwozenia-koncesje-wpisy-do-rejestru/chce-uzyskac-zezwozenie-koncesje-wpis-do-rejestru-dzialalnosci-regulowanej54/proc_1616-pozwolenie-zintegrowane) dostęp: 9 października 2019.

Podmioty zobowiązane do uiszczenia opłaty środowiskowej, ustalają we własnym zakresie jej wysokość i wnoszą ją na rachunek właściwego Urzędu Marszałkowskiego. Istnieje jednak niespójność w zakresie właściwości terytorialnej Urzędu Marszałkowskiego, na którego rachunek należy uiścić opłaty. Opłaty za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, wynikające z eksploatacji urządzeń, wnoszone są na rachunek urzędu marszałkowskiego właściwego ze względu na miejsce rejestracji podmiotu korzystającego ze środowiska, a pozostałe opłaty na rachunek urzędu marszałkowskiego właściwego ze względu na miejsce korzystania ze środowiska. Dodatkowo podmioty zobowiązane są do składania dokumentów zawierających informacje i dane niezbędne do ustalenia wysokości opłaty. Dokumenty te przedkładane są urzędowi marszałkowskiemu i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. Wysokość opłat za korzystanie ze środowiska zależy od ilości i rodzaju gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza, a także od ilości i rodzaju składowanych odpadów. Górne stawki opłat wynoszą 273 zł za 1 kg gazów lub pyłów wprowadzonych do powietrza oraz 200 zł za umieszczenie 1Mg odpadów na składowisku, zaś ich szczegółową wysokość określa Rada Ministrów w drodze rozporządzeń.

Opłaty za usługi wodne ponosi się natomiast – w zależności od tytułu – w formie wyłącznie opłaty stałej bądź kombinacji opłaty stałej i opłaty zmiennej. Bardzo zróżnicowane jest także uzależnienie wysokości opłaty za konkretną usługę od określonych czynników. Dla przykładu, wysokość opłaty za wprowadzanie ścieków do wód lub ziemi zależy od rodzaju substancji zawartych w ściekach i ich ilości, a także rodzaju ścieków, a w przypadku wód z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni – od temperatury tych wód. Wysokość opłaty stałej za wprowadzanie ścieków ustalają Wody Polskie (Państwowe Gospodarstwo Wodne), a opłata zmienna uzależniona jest, zgodnie z tym co wspomniano, m.in. od ilości substancji wprowadzanych ze ściekami do wód lub ziemi. Z kolei np. opłatę za odprowadzanie do wód wód pochodzących z odwodnienia gruntów w granicach administracyjnych miast, ponosi się wyłącznie w formie opłaty stałej, której wysokość również ustalają Wody Polskie.

Generalnym celem opłat środowiskowych jest ochrona naturalnego środowiska przed nadmiernym i niepożądanym zanieczyszczeniem<sup>33</sup>.

Opłata za korzystanie ze środowiska nie jest wnoszona, gdy roczna wysokość dla jednego rodzaju korzystania ze środowiska (np. wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza) nie przekracza 800 zł. Pozostaje jednak obowiązek złożenia rocznego wykazu (informacji). Gdy roczna wysokość opłaty dla jednego rodzaju korzystania ze środowiska nie przekracza 100 zł, nie przedkłada się także wykazów o zakresie korzystania ze środowiska.

---

<sup>33</sup> A.Drwiłło, *Opłata Środowiskowa*, [w] „Prawo Skarbowe, Prawo Finansowe”, *Szkoły i uczniowie, Księga dedykowana pamięci Profesora Jerzego Lubowickiego*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok, 2013, s.107.

**Tabela 2:** Przykładowe Jednostkowe stawki opłaty za gazy lub pyły wprowadzane do powietrza

Lp.	Rodzaje gazów lub pyłów	Jednostkowa stawka w zł/kg
1	2	3
1	Akrylonitryl (aerozol)	43,61
2	Aldehydy alifatyczne i ich pochodne	1,28
3	Aldehydy pierścieniowe, aromatyczne i ich pochodne	1,28
4	Alkohole alifatyczne i ich pochodne	1,28
5	Alkohole pierścieniowe, aromatyczne i ich pochodne	1,28
6	Aminy i ich pochodne	1,28
7	Amoniak	0,44
8	Arsen <sup>1)</sup>	381,36
9	Azbest	381,36
10	Benzen	8,71
11	Benzo/a/piren	381,36
12	Bismut <sup>1)</sup>	18,17
13	Cer <sup>1)</sup>	136,20
14	Chlorek winylu (w fazie gazowej)	21,80
15	Chlorowcopochodne węglowodorów: CFC-11, CFC-12, CFC-13, CFC-111, CFC-112, CFC-113, CFC-114, CFC-115, CFC-211, CFC-212, CFC-213, CFC-214, CFC-215, CFC-216, CFC-217	190,68
16	Chlorowcopochodne węglowodorów: związki typu HCFC	60,37
17	Chrom <sup>1)</sup>	54,51
18	Cyna <sup>1)</sup>	5,72
19	Cynk <sup>1)</sup>	5,72
20	Tetrachlorek węgla	193,21
21	Dwusiarczek węgla	2,10
22	Dwutlenek siarki	0,53
23	Dwutlenek węgla (stawka w zł/Mg)	0,29
24	Etery i ich pochodne	1,28
25	Halony: 1211, 1301, 2402	190,68
26	Halony <sup>2)</sup>	1,28
27	Heksafluorek siarki	30,19
28	Kadm <sup>1)</sup>	190,68
29	Ketony i ich pochodne	1,28
30	Kobalt <sup>1)</sup>	54,51

Źródło: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za korzystanie ze środowiska

W przypadku przekroczenia lub naruszenia warunków korzystania ze środowiska ustalonych przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w formie decyzji, podmiot naruszający zobligowany jest zapłacić administracyjną karę pieniężną. W rezultacie, poza opłatą za korzystanie ze środowiska, nakładana jest także administracyjna kara pieniężna. W przypadku korzystania ze środowiska bez wymaganego pozwolenia lub innej decyzji, stosowana jest podwyższona opłata za to korzystanie. Za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, a także za pobór wód i zrzut ścieków z przekroczeniem limitów określonych w pozwoleniu kara wynosi 10-krotność wielkości jednostkowej stawki opłat. W przypadku poboru wody lub wprowadzenia gazów, pyłów albo ścieków bez wymaganego pozwolenia kara może wynosić nawet 500 proc. opłat podstawowych.

Problemem systemu pozwoleń i opłat środowiskowych pozostaje mnogość instytucji właściwych do składania wniosku, nadzorowania podmiotów gospodarczych oraz nakładania kar.

## POZWOLENIA I OPŁATY ŚRODOWISKOWE

---

*W przypadku używania instalacji i urządzeń emitujących do powietrza zanieczyszczenia w postaci gazów lub pyłów, wnioski należy złożyć do:*

1. *marszałka województwa w zakresie:*
  - a. *„przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zakładów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko;*
  - b. *przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, realizowanego na terenach innych niż wymienione w pkt 1;*
  - c. *pozwolenia na wytwarzanie odpadów i pozwolenia zintegrowanego dla instalacji komunalnych, o których mowa w art. 38b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach”<sup>34</sup>.*
2. *regionalnego dyrektora ochrony środowiska w zakresie przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zamkniętych.*
3. *starosty, który rozpatruje sprawy z zakresu pozostałych przedsięwzięć i zdarzeń.*
4. *prezydenta miasta na prawach powiatu w sprawach analogicznych jak dla starosty.*

*Od decyzji wydanej w pierwszej instancji istnieje możliwość odwołania w terminie 14 dni od daty jej doręczenia (odbioru). Odwołanie od decyzji:*

1. *starosty (prezydenta miasta na prawach powiatu) jest składane do samorządowego kolegium odwoławczego,*
2. *marszałka województwa należy złożyć do Ministra Środowiska,*
3. *regionalnego dyrektora ochrony środowiska powinno być skierowane do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.*

*Dodatkowo w przypadku posiadania lub używania instalacji i urządzeń emitujących do powietrza zanieczyszczenia w postaci gazów lub pyłów, należy także złożyć corocznie (do końca lutego następnego roku) raporty do Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBIZE).*

*Ponadto instytucją kontroli jest właściwy inspektor ochrony środowiska.*

---

<sup>34</sup> *Biznes.gov.pl, dostęp: 8 października 2019.*



## 5.2. REKOMENDACJE

System pozwoleń i opłat środowiskowych w Polsce jest zbyt skomplikowany, a prawidłowe funkcjonowanie w nim podmiotów gospodarczych wymaga posiadania specjalistycznych kompetencji czy zasobów przekraczających możliwości małych podmiotów.

1. Mając na uwadze rangę oddziaływania zakładów i instalacji przemysłowych na środowisko naturalne, należy wprowadzić uproszczenia systemu i kompetencji właściwych instytucji wdrażających, realizujących oraz nadzorujących system pozwoleń i opłat za korzystanie ze środowiska.
2. Konieczne jest ujednoczenie organów właściwych do składania wniosków o pozwolenie środowiskowe oraz uiszczania opłat. Wnioski powinny być składane w urzędzie gminy.
3. Kompetencje w zakresie nadzoru nad systemem opłat i pozwoleń środowiskowych powinny być umiejscowione jedynie w wojewódzkich inspektoratach środowiska, tak aby do kontaktu z podmiotem gospodarczym właściwy był jeden urząd wydający pozwolenie, jeden organ nadzorujący, jeden organ odwoławczy,
4. Konieczne jest uproszczenie i skrócenie procedury o wydawanie pozwoleń środowiskowych, w tym wniosków o wydanie zintegrowanego pozwolenia środowiskowego. Wnioskodawca nie powinien być m.in. zobligowany do wymieniaania dokumentów regulujących aktualny sposób korzystania ze środowiska do wniosku. Organ, do którego wnioskuje przedsiębiorca powinien sam posiadać ich ewidencje.
5. Konieczna jest zmiana zasady wnoszenia opłat za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, wynikająca z eksploatacji urządzeń. Nie powinny one być wnoszone na rachunek urzędu marszałkowskiego właściwego ze względu na miejsce rejestracji podmiotu korzystającego ze środowiska, lecz uiszczane tam, gdzie prowadzona jest działalność.

## 6. WODA

### 6.1. OPIS STANU FAKTYCZNEGO

Kolejnym istotnym obszarem w dyskusji o ochronie środowiska naturalnego w Polsce jest kwestia ochrony i wykorzystania wód. Woda, precyzyjniej gospodarka wodna, pełni funkcję gospodarczą (ekonomiczną), społeczną i środowiskową (ekologiczną).

Definiuje się następujące cele gospodarki wodnej:

- „zaopatrzenie ludności, rolnictwa i przemysłu w wodę odpowiedniej ilości i jakości,
- dbałość o jakość wód i działanie na rzecz poprawy jej jakości,
- ochronę przeciwpowodziową w myśl Dyrektywy Powodziowej przez zastosowanie wszelkich możliwych środków technicznych i nietechnicznych,
- działanie na rzecz ograniczenia skutków suszy przynoszącej negatywne skutki społeczne, ekonomiczne, ale również ekologiczne,
- wykorzystanie rzek dla celów energetycznych,
- wykorzystanie rzek i kanałów dla celów żeglugi śródlądowej,
- stwarzanie możliwości dla rekreacji i sportów związanych z wodą”<sup>35</sup>.

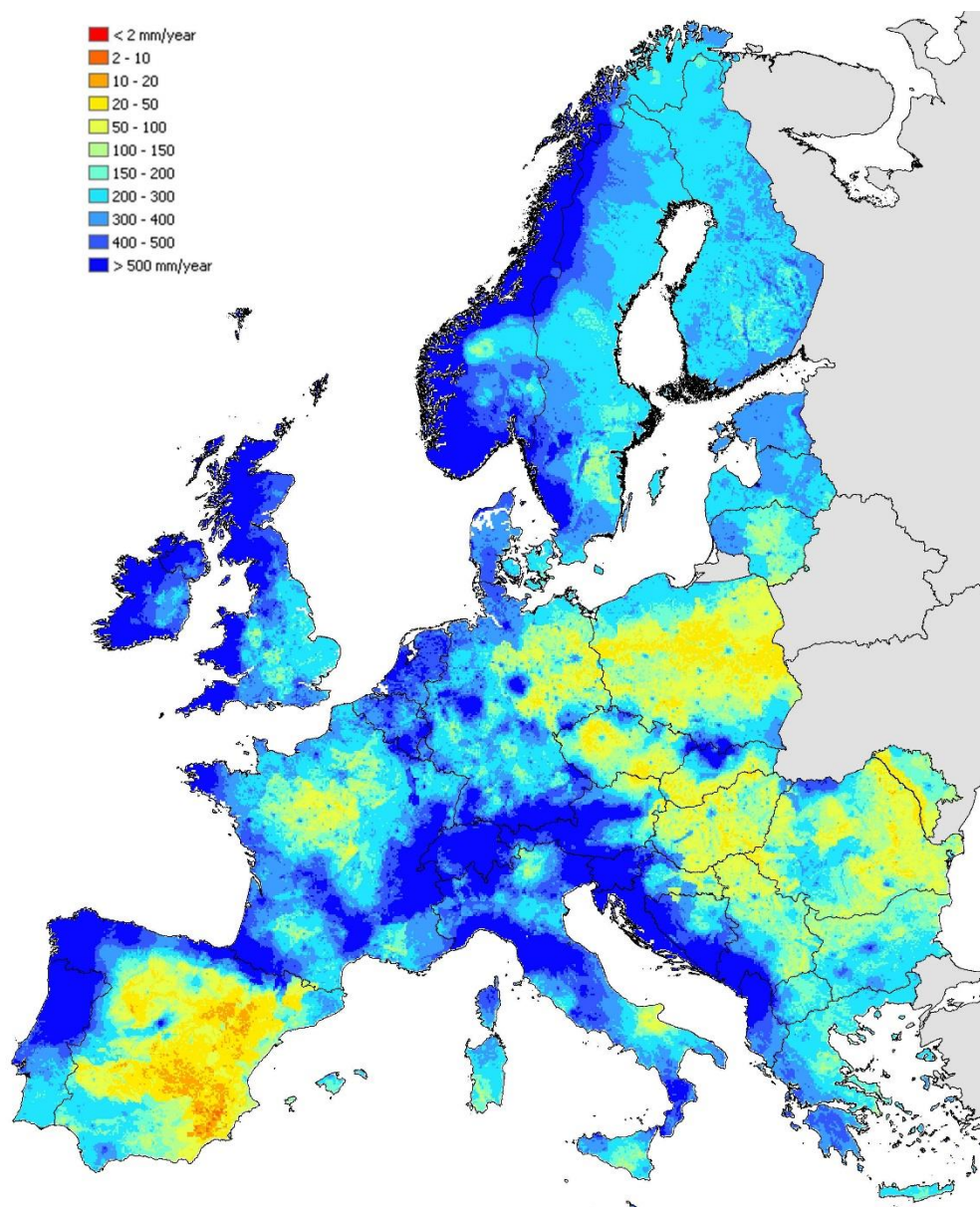
Realizacja powyższych celów powinna odbywać się z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju. Należy pamiętać, że zasoby wodne na kuli ziemskiej są wartością stałą, a zasoby poszczególnych krajów lub regionów maleją w wyniku ich zanieczyszczenia, ograniczeń ekologicznych w poborze wody czy nierównomiernego rozkładu tych zasobów w czasie i przestrzeni w wyniku zmian klimatycznych. Woda nie ma substytutu. Jest ona niezbędna we wszystkich sektorach gospodarki<sup>36</sup>.

Zasoby wodne kraju czy regionu najlepiej charakteryzuje współczynnik dostępności wody. Uwzględniając polskie warunki hydrologiczne oraz położenie geograficzne kraju w zasięgu klimatu umiarkowanego przejściowego, zasoby wodne w Polsce są małe. „Istnieje także regionalne zróżnicowanie poszczególnych elementów bilansu wodnego – opadów atmosferycznych, parowania terenowego i odpływu (powierzchniowego oraz podziemnego) wynika z heterogeniczności takich czynników jak klimat, pokrycie terenu, rzeźba terenu, w tym pasma górskie jako bariery orograficzne, budowa geologiczna i rodzaj gleb”<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> W.Majewski, *Co dalej z polską gospodarką wodną?*, "Energetyka Wodna", nr 3 (2015), Warszawa.

<sup>36</sup> Tamże.

<sup>37</sup> <https://ungc.org.pl/info/zasoby-wodne-polsce/>, dostęp: 10 października 2019.

**Grafika 1.** Roczna dostępność słodkiej wody dla Europy (średnia dla wielolecia 1990-2010)

Źródło: Joint Research Centre

Wskaźnik zasobów wodnych przypadających na jednego mieszkańca w Polsce również jest na niskim poziomie. Na jednego mieszkańca przypada ok. 1600-1800 m<sup>3</sup>/rok. Wartość współczynnika w granicach 1000 – 2000 m<sup>3</sup> uważana jest jako bardzo mała dostępność wody. Ponadto, w trakcie suszy, wskaźnik ten spada poniżej 1000 m<sup>3</sup>/rok/osobę, podczas gdy średnia ilość wody przypadająca na jednego mieszkańca Europy jest 2,5 razy większa i wynosi ok. 4500 m<sup>3</sup>/rok. Polska znajduje się w grupie państw, którym grozi deficyt wody. W ostatnich latach problem ten i związane z nim zjawiska suszy nasilają się<sup>38</sup>. Mając na uwadze powyższe, konieczne jest racjonalne wykorzystywanie wody w naszym kraju.

<sup>38</sup> Tamże.

Kolejnym istotnym problemem gospodarki wodnej jest infrastruktura wodna. Ważnym elementem jest przede wszystkim pojemność retencyjna zbiorników wodnych. W Polsce wielkość ta szacowana jest na około 4 km<sup>3</sup>, co stanowi jedynie około 6 proc. średniego rocznego odpływu, podczas gdy w licznych krajach europejskich pojemność ta znacznie przekracza 10 lub nawet kilkanaście procent<sup>39</sup>. Brak odpowiedniej infrastruktury skutkuje pojawiającym się brakiem zbilansowania odpływów wód, co jest przyczyną okresowych lokalnych susz i powodzi na terenie kraju. Ponadto wskazuje się na błędy w zakresie nadmiernego osuszenia naturalnych bagien i niewłaściwej melioracji pól prowadzącej do wysuszenia gleby czy regulacji rzek. Zbyt wysokie nakłady inwestycyjne na budowę zbyt dużych oczyszczalni ścieków, wykraczających poza zapotrzebowanie, stało się kolejnym zaskakującym problemem. W ubiegłych latach, na skutek oferowanych środków z Unii Europejskiej, podjęto inwestycje nieproporcjonalne do potrzeb. Działania te były podejmowane często wbrew tendencji zmniejszania zużycia wody i odprowadzania ścieków. Dziś pojawiają się problemy z ponoszeniem wysokich kosztów eksploatacji podjętych inwestycji. Z perspektywy czasu wskazana jest rozbudowa np. małych oczyszczalni przydomowych na terenach słabo zaludnionych i o rozproszonej zabudowie.

Kolejną kluczową kwestią jest retencja oraz ponowne wykorzystanie wody w przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych. Stosowanie rozwiązań mających na celu oszczędzanie wody w działalności produkcyjnej i usługowej oraz ponownie zwiększanie dostępności jej zasobów oraz jej retencja są działaniami, które powinny być szeroko wdrażane. Do metod oszczędzania wody zalicza się: ograniczanie strat w jej przesyłaniu, stosowanie zamkniętych obiegów wody, wdrażanie technologii zmniejszających wodochłonność procesów produkcyjnych, usługowych i sanitarnych czy zwykłe upowszechnienie pomiaru zużycia wody w gospodarstwach domowych poprzez stosowanie wodomierzy<sup>40</sup>.

Jak słusznie zauważa dr Agnieszka Thier, z Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie „Jak dotąd przeważa stosowanie obiegu otwartego wody, czyli systemu, w którym wodę pozyskuje się bezpośrednio ze źródła zaopatrzenia i jako zużyta wraca do rzeki. Coraz częściej stosuje się jednak obieg zamknięty (kołowy) i wtedy woda jest zawracana do punktu odbioru – w przypadkach, gdy woda służy tylko do chłodzenia, ale także gdy woda obiegowa ulega zanieczyszczeniu i po odnowie wraca do procesu produkcyjnego. Obieg zamknięty wymaga więcej urządzeń, ale oszczędza się wodę, gdyż straty w czasie chłodzenia i uzdatniania wody obiegowej sięgają tylko 3÷5 proc. (...) Recykling wody szarej stanowi prosty sposób oszczędzania wody, ograniczania ilości ścieków i ochrony środowiska naturalnego”<sup>41</sup>.

Ostatnim już problemem w obszarze gospodarowania zasobami wodnymi w Polsce jest rozłożenie odpowiedzialności za tę kwestię na wiele instytucji publicznych, nie zawsze ze sobą dobrze współpracujących. Powoduje to osłabienie decyzyjności i odpowiedzialności za realizowanie gospodarki wodnej.

<sup>39</sup> W.Majewski, dz.cyt.

<sup>40</sup> <https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/woda-cenna-jak-nic-innego-jak-ja-chronic-i-oszczedzac,130476.html>, dostęp 10 października 2019.

<sup>41</sup> Tamże.

## 6.2. REKOMENDACJE

Biorąc pod uwagę powyższy opis stanu faktycznego w zakresie gospodarki wodnej oraz jej istotę dla bezpieczeństwa Polski i Polaków, konieczne jest podjęcie następujących działań:

1. Rozwój inwestycji w zakresie budowy zbiorników retencyjnych przy jednoczesnym propagowaniu małej infrastruktury wodno-ściekowej w postaci m.in. przydomowych oczyszczalni.
2. Ważnym aspektem pozostaje zwiększenie edukacji i świadomości obywatelskiej w zakresie gospodarowania wodą, co przyczyniać się będzie do szerszego stosowania rozwiązań charakterystycznych dla gospodarki cyrkulacyjnej oraz ułatwienia we wdrażaniu właściwych polityk publicznych w tym obszarze.
3. Konieczna jest koordynacja i uspołnienie instytucji odpowiedzialnych za gospodarkę wodną w Polsce.
4. Należy pamiętać, że zmieniać się będzie „ocena ekonomiczna oraz ekologiczna efektywności projektów inwestycyjnych w zakresie zaopatrzenia w wodę, przeprowadzana według zasad rachunku efektywności kosztowej. Będzie ona wykazywać coraz większą przewagę – wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym – zamkniętego obiegu wody nad obiegiem otwartym.” (A.Thier,2019). W związku z powyższym, sam mechanizm rynkowy powinien być właściwym arbitrem w zakresie zmian w wykorzystaniu wody. Rekomenduje się równolegle propagowanie (bez stosowania instrumentów twardych) technologii przemysłowych i przedsiębiorstw rozwijających technologie gospodarowania wodą w obiegu zamkniętym.

[WWW.ZPP.NET.PL](http://WWW.ZPP.NET.PL)