

## Nowa strategia rozwoju zrównoważonego Unii Europejskiej (2006). Cz. III. Suplement Dokończenie

### 4. Ochrona wód

Narastający deficyt wody słodkiej staje się coraz poważniejszym problemem globalnym<sup>37)</sup>. W Europie problemem staje się jakość wody, a nie jej ilość, na co zwraca się dotychczas głównie uwagę.

Europejska polityka wodna jest przedmiotem zainteresowania Europejskiego Biura Ekologicznego (EEB). W wyniku czteroletniej kampanii w sprawie wody został opracowany przez EEB podręcznik, przetłumaczony i wydany przez Instytut na rzecz Ekorozwoju<sup>38)</sup>.

Środowisko wodne Europy jest poważnie zagrożone:

- wiele terenów podmokłych uległo osuszeniu,
- znaczna część wód płynących została zanieczyszczona,
- zanieczyszczenie mórz regionalnych powoduje stały spadek połowów,
- wody podziemne uległy znacznemu zanieczyszczeniu (wody podziemne na terenie 87 obszarów rolniczych są skażone azotanami (ponad 25 mg/dm<sup>3</sup>), a na ¼ obszarów rolniczych poziom zanieczyszczenia przekroczył nawet 50 mg/dm<sup>3</sup>, czyli dopuszczalną ilość dla wody pitnej; poziom zanieczyszczenia wód podziemnych azotanami i pestycydami ma tendencję rosnącą;
- dwie trzecie wody pitnej w UE pochodzi z wód podziemnych; nadmierny pobór tych wód dotyczy 60% miast europejskich;
- zasolone wody morskie wypełniają wyeksploatowane poziomy wodonośne;
- w południowej Europie powiększył się obszar nawodniony o 20% w stosunku do 1985 r.;
- tylko w niektórych rzekach i jeziorach udało się osiągnąć poprawę stanu czystości wód.

Z tego względu od lat siedemdziesiątych są podejmowane zobowiązania, aby powstrzymać negatywne trendy w gospodarowaniu wodą. Znacznie zostało rozbudowane ustawodawstwo wodne, które obecnie obejmuje ponad 25 dyrektyw i decyzji. Najważniejsze uregulowania prawne zostały przedstawione w tabeli 3.

W roku 2000 Rada Europy i Parlament Europy po dziesięciu latach zażartych sporów przyjęły Ramową dyrektywę wodną (RDW), która po 7- i 13-letnim okresie przejściowym ma zastąpić

pięć głównych dyrektyw dotyczących wód powierzchniowych i podziemnych.

#### Ramowa dyrektywa wodna (RDW)<sup>39)</sup>

Parlament Europy i Rada Europy po 10 latach dyskusji przyjęły RDW w 2000 r. Dyrektywa ta wyznacza dwa główne cele:

- ochrona i poprawa stanu środowiska wodnego; dobry stan wszystkich wód ma być osiągnięty do 2015 r.;
- działania na rzecz trwałego, zrównoważonego i sprawiedliwego korzystania z wód.

Do polityki wodnej UE zostały wprowadzone nowe instrumenty mające zapewnić ochronę i poprawę stanu wszystkich wód w Europie:

- ekologiczne i całościowe podejście do oceny stanu wód,
- zintegrowane gospodarowanie na obszarze dorzecza,
- strategia eliminowania zanieczyszczeń substancjami niebezpiecznymi,
- informowanie i udział społeczeństwa,
- instrumenty finansowe.

#### Ekologiczne i całościowe podejście do oceny stanu wód

Za główny cel, jaki ma być zrealizowany do 2015 r., przyjęto osiągnięcie dobrego stanu ekologicznego wód. Mamy tu więc ukierunkowanie na jakość wód określoną kryteriami ekologicznymi, a nie tylko chemicznymi, jak to było dotychczas. Celem RDW jest ochrona fizycznej i biologicznej jakości systemów wodnych, a przez to bazy do poboru wody dla ludzi. Dla wód powierzchniowych ma to być „dobry stan ekologiczny”. Stan ekologiczny określają warunki biologiczne, hydromorfologiczne (tzn. warunki siedlisk) i fizykochemiczne (tab. 4). Punktem odniesienia są biologiczne parametry wód niezakłóconych przez człowieka.

#### Europejska mapa stanu wód

Wody Europy będą podzielone na klasy. Stan bardzo dobry i dobry – spełniają wymagania RDW; stan średni, zły i bardzo zły – nie spełniają wymagań RDW. Definicje klas jakości są następujące:

- stan bardzo dobry – niezakłócone warunki oraz żadnych oznak lub tylko niewielkie oznaki zakłócenia;
- stan dobry – niski poziom zakłócenia i tylko niewielkie odchylenie od niezakłóconych warunków;
- stan średni – średni poziom odchylenia i zakłócenia.

Prof. dr hab. inż. S. Kozłowski – Wyższa Szkoła Ekologii i Zarządzania w Warszawie, przew. RN-P „Problemów Ekologii”

<sup>37)</sup> Z. Kundzewicz, Gdyby mała wody miarka... Zasoby wodne dla trwałego rozwoju. PAN, Warszawa, 2000. W. Mioduszewski, Mała retencja. Ochrona zasobów wodnych i środowiska naturalnego. Poradnik. Inst. Melioracji i Użytków Zielonych. Falenty, 2003

<sup>38)</sup> K. Lanz, S. Scheuer, Polityka wodna Unii Europejskiej. InE, 2001

<sup>39)</sup> Ochrona środowiska w dokumentach Unii Europejskiej, 2005

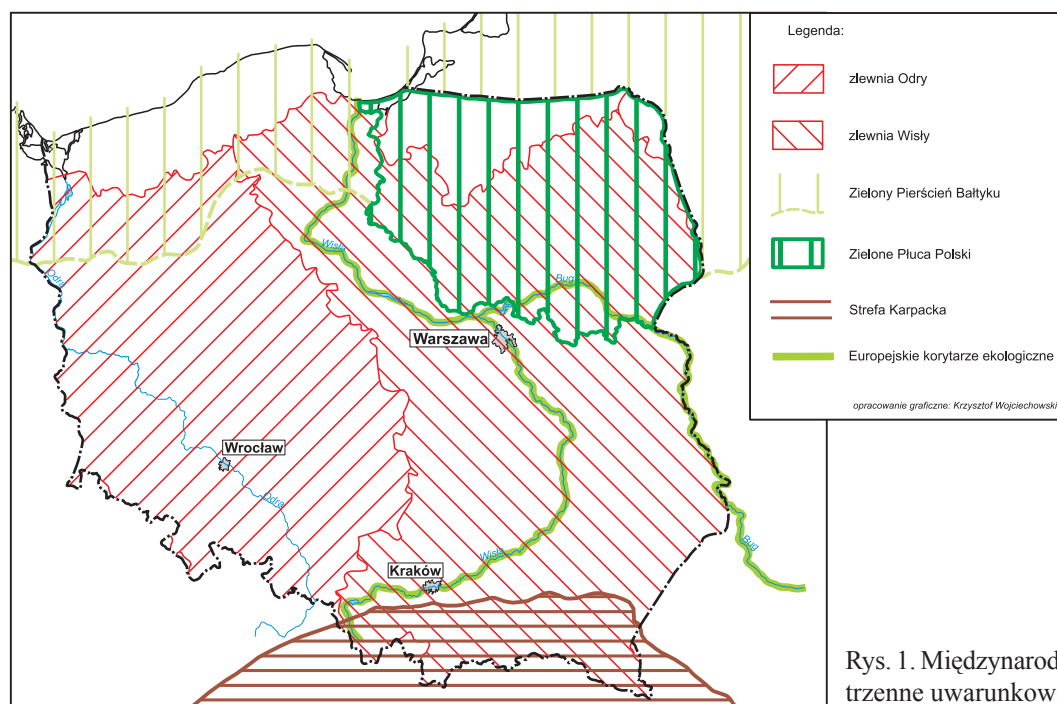
Tab. 3. Wybrane ustawodawstwo wodne Unii Europejskiej

Dyrektywa w sprawie	Symbol	Data uchylecia
– wymaganej jakości wód powierzchniowych przeznaczonych do poboru wody pitnej	75/440/EWG	2007
– wód słodkich wymagających ochrony lub poprawy dla zachowania życia ryb	78/659/EWG	2013
– jakości wód wymaganych dla bytowania skorupiaków	79/923/EWG	2013
– substancji niebezpiecznych i dyrektywy pochodne (czarna lista, szara lista)	76/464/EWG	2013
– azotanów	91/676/EWG	nieustalona
– ochrony wód podziemnych (czarna lista, szara lista)	80/86/EWG	2013
– oczyszczania ścieków komunalnych	91/271/EWG	nieustalona
– badań jakości wód powierzchniowych	79/869/EWG	nieustalona
– Ramowa dyrektywa wodna	2000/60/WE	

Tab. 4. Stan ekologiczny

Elementy jakości biologicznej		
Rzeki i jeziora	Wody przejściowe	Wody przybrzeżne
Fitoplankton Makrofitry i fitobentos Bezkęrgowce bentosowe Ryby	Fitoplankton Makroalgi Okrytożalążkowe Bezkęrgowce bentosowe Ryby	Fitoplankton Makroalgi Okrytożalążkowe Bezkęrgowce bentosowe
Elementy jakości hydromorfologicznej		
Rzeki	Jeziora	Wody przejściowe i przybrzeżne
Reżim hydrologiczny Ciągłość rzek Warunki morfologiczne	Reżim hydrologiczny Warunki morfologiczne	Reżim pływów Warunki morfologiczne
Elementy jakości fizykochemicznej rzek, jezior oraz wód przejściowych		
	Rzeki i jeziora	Wody przejściowe i przybrzeżne
Warunki ogólne	Stężenie biogenów Stopień zasolenia pH Bilans tlenu Temperatura Zdolność do zobojętniania kwasów	Stężenie biogenów Temperatura Bilans tlenu Przejrzystość
Specyficzne zanieczyszczenia syntetyczne i inne niż syntetyczne	Substancje wymienione w Aneksie X i substancje wprowadzane w znacznej ilości	Substancje wymienione w Aneksie X i substancje wprowadzane w znacznej ilości

Źródło: Polityka wodna Unii Europejskiej, 2001



Rys. 1. Międzynarodowe, środowiskowe, wieloprzeszrenne uwarunkowania polityki przestrzennej

W odniesieniu do rzek i jezior zidentyfikowano 25 europejskich ekoregionów. Wśród rzek wyróżniono 900 rodzajów, a dla jezior – ponad 2000 rodzajów. Dla wód przejściowych i przybrzeżnych wyróżniono 6 ekoregionów i 90 rodzajów. Osobną grupę stanowią wody sztuczne lub poważnie zmodyfikowane. Są to wody zgromadzone w wyniku budowy dużych obiektów wodnych: zapory, wały, zbiorniki itp. Dla tego typu wód przyjmuje się zmodyfikowany cel do osiągnięcia: „dobry potencjał ekologiczny”.

Państwa członkowskie muszą poprawić stan wszystkich poważnie zmodyfikowanych lub sztucznych wód odbiegających od maksymalnego potencjału ekologicznego, zapewniając przynajmniej „dobry potencjał ekologiczny”.

### Cele środowiskowe

Cele i zadania strategiczne gospodarowania wodą zostały w RDW określone jako cele środowiskowe. Istnieje potrzeba stworzenia warunków do:

- poprawy stanu ekosystemów wodnych i bezpośrednio, i pośrednio uzależnionych od ekosystemów wodnych,
- poprawy stanu wód podziemnych,
- zrównoważonego użytkowania wód,
- zmniejszenia zagrożeń powodzią i suszą,
- zapewnienia ludziom i gospodarce dobrej wody.

Zwracam uwagę, że na plan pierwszy wysuwa się problem stanu (jakości) ekosystemów wodnych.

Zakres działania gospodarki wodą obejmuje:

- wody powierzchniowe,
- wody podziemne,
- wody przyujściowe,
- wody przybrzeżne,
- ekosystemy podmokłe,
- ekosystemy dolinowe.

Po raz pierwszy w gestii gospodarki wodą mają wejść tereny podmokłe oraz obszary dolinowe, czyli systemy bezpośrednio uzależnione od wody.

### Priorytetowe substancje niebezpieczne

W 2000 r. Komisja Europejska zaproponowała pierwszą listę priorytetową. Objęła ona 32 substancje o największym ryzyku jako wysokotoksyczne, trwałe i podatne na bioakumulację. Emisja tych substancji ma być zaprzestana do 2020 roku.

### Ochrona wód podziemnych

Ochrona ta opiera się na trzech zasadach:

- utrzymania jakości niezanieczyszczonych wód podziemnych,
- zapobiegania dalszemu zanieczyszczeniu,
- gdy jest to stosowne, poprawy stanu zanieczyszczonych wód podziemnych.

Państwa członkowskie są zobowiązane:

- zapobiegać wprowadzaniu zanieczyszczeń do wód podziemnych lub je ograniczać oraz zapobiegać pogarszaniu się stanu wszystkich obiektów wód podziemnych;

- chronić wszystkie obiekty wód podziemnych, poprawiać ich stan lub przywracać dobry stan, zapewniać równowagę między poborem a ponownym zasilaniem warstw wodonośnych w celu osiągnięcia dobrego stanu wód podziemnych najpóźniej do 2015 roku;
- odwrócić wszelką znaczącą i trwałą tendencję wzrostu stężenia jakiegokolwiek zanieczyszczenia, aby umożliwić stopniowe zmniejszanie zanieczyszczenia wód podziemnych.

Definicja wód podziemnych obejmuje wszystkie wody podziemne. Natomiast „obiekt wód podziemnych” ogranicza się do takich warunków geologicznych, które albo umożliwiają znaczący przepływ wód podziemnych, albo pobór znaczących ilości wód podziemnych. Ustanowiono dwie klasy wód podziemnych: dobrą i złą. Przy określeniu dobrego stanu bierze się pod uwagę zarówno warunki ilościowe, jak i chemiczne obiektu wód podziemnych. Jako wartości progowe uznaje się: 50 mg/l azotanów oraz 0,1 mg/l pestycydów. Ustalono zakaz bezpośrednich zrzutów zanieczyszczeń do wód podziemnych.

W zakresie ilościowego gospodarowania zasobami wód podziemnych:

- państwa członkowskie muszą osiągnąć dobry stan ilościowy wód podziemnych i zapewnić równowagę między poborem a ponownym zasilaniem wód podziemnych, aby wieloletnia, średnia w roku wielkość poboru nie przekraczała dostępnych zasobów wodnych;
- dobry stan ilościowy wymaga, aby wahania poziomu wód podziemnych nie wpływały znacząco na stan wód powierzchniowych lub nie powodowały strat w ekosystemach lądowych, bezpośrednio uzależnionych od wód podziemnych.

Wprowadzono również możliwość wyłączenia pewnych obiektów wód podziemnych z obowiązku osiągania ustalonych przez RDW celów, ponieważ są one „tak bardzo zdegradowane na skutek działalności człowieka (...) że osiągnięcie celów byłoby niemożliwe lub nieproporcjonalnie kosztowne”.

Przewiduje się pełną transpozycję RDW do prawa krajowego – im wcześniej tym lepiej.

### Zintegrowane gospodarowanie na obszarze dorzecza

Utworzone zostaną obszary dorzecza o powierzchni 500–2500 km<sup>2</sup>. Przejście na układ zlewniowy jest ważnym dokumentem nowej polityki wodnej. Dorzecza te będą obejmować obszary lądu i morza razem ze związanymi z nimi wodami podziemnymi i przybrzeżnymi. Tworzone będą plany gospodarowania wodami na obszarze dorzecza (PGWD). Dla każdego dorzecza zostanie powołany jeden organ odpowiedzialny za opracowanie planu. Wstępne PGWD mają być ukończone do 2009 r. Plany te będą następnie weryfikowane i uzupełniane co sześć lat (2015, 2021 itd.). Plan taki zawierać będzie:

- ogólną charakterystykę dorzecza wraz z identyfikacją obiektów wód podziemnych, np. obszary podmokłe zależne od wód podziemnych oraz poboru tych wód;
- identyfikację znaczących rodzajów presji i oddziaływań na stan wód powierzchniowych i podziemnych oraz identyfikację substancji i ich źródeł;
- wyniki monitoringu stanu wód powierzchniowych (stanu

ekologicznego i chemicznego) i podziemnych (stanu chemicznego i ilościowego);

- obszary chronione;
- listę celów ochrony środowiska dla wód powierzchniowych i podziemnych oraz dla obszarów chronionych;
- ekonomiczną analizę korzystania z wód uwzględniającą koszty ekologiczne danych sposobów korzystania z wód.

Dla każdego dorzecza zostaną opracowane programy działań. Terminy opracowania PGWD:

- do 2006 r. muszą być opublikowane harmonogramy i programy prac;
- do 2007 r. tymczasowa ocena znaczących problemów ma być udostępniona społeczeństwu;
- do 2008 r. ma być opublikowana wstępna wersja planu;
- 2009 r. rozpoczęcie funkcjonowania PGWD.

W podziale europejskim na obszarze Polski wyznaczono dwie główne zlewnie: Wisły i Odry (rys. 1).

### Ceny korzystania z wód

Przy ustalaniu rzetelnych cen korzystania z wód należy brać pod uwagę zasadę pełnego zwrotu kosztów. Oznacza to konieczność ustalania zwrotu kosztów środowiskowych (woda jest nie tylko towarem), a także ustalania kosztów wpływu na środowisko (szkód), czyli kosztów ekologicznych związanych z poborem wody. Przyjęto ustalenia, że do roku 2010 państwa będą musiały zapewnić, że: polityka ustalania cen korzystania z wód będzie zachęcać do efektywnego wykorzystania wód, oraz różne działy korzystające z wód w odpowiedni sposób przyczynią się do zwrotu kosztów usług związanych z wodą.

Analizy ekonomiczne dla każdego obszaru dorzecza mają być zakończone do 2004 roku. Wprowadzenie powyższych regulacji będzie oznaczać znaczne podnoszenie cen za wodę. W uzasadnionych wypadkach wprowadzono mechanizm zwolnień z zastosowania zasady pełnego zwrotu kosztów.

### Podsumowanie

Wprowadzenie RDW oznacza duży postęp w ochronie wód Europy. Uzyskanie wspólnego stanowiska było bardzo trudne wobec wielkiego zróżnicowania zasobów i walorów wodnych Europy oraz ze względu na bardzo różne krajowe regulacje prawne i ekonomiczne. W trosce o przyjęcie wspólnego stanowiska musiano zrezygnować z wielu konkretnych stwierdzeń i regulacji. Organizacje pozarządowe zwracają uwagę na długie terminy, wieloznaczne przepisy, niejasny poziom ochrony oraz wiele klauzul przewidujących zwolnienia i przedłużenie terminów. W najbliższych latach mają się ukazać bardziej szczegółowe regulacje dotyczące realizacji RDW.

Problematyka RDW została obszernie przedstawiona przez M. Gromca<sup>40)</sup> oraz J. Kindlera<sup>41)</sup>.

<sup>40)</sup> M. Gromiec, Polityka wodna Unii Europejskiej w dyrektywie ramowej 2000/60/UE i jej implikacje dla Polski. Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych, Seria Wodociągi i Kanalizacja nr 2. Warszawa, 2002

<sup>41)</sup> J. Kindler, D. Pustowska-Tyszewska, A. Tyszecki, S. Tyszewski, Planowanie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. *Problemy Ocen Środowiskowych* nr 4, 13–20, 2005

Wdrożenie RDW w Polsce napotyka na ogromne trudności. Dopiero w 2006 r. został powołany Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, który ma być odpowiedzialny za nową politykę wodną. Wprowadzenie zintegrowanego zarządzania wodą w Polsce jest wyjątkowo trudne, gdyż władztwo nad wodą jest rozproszone w pięciu resortach. Nie jest doprecyzowany podział na zlewnie cząstkowe, dla których mają być opracowane plany ochrony. Powoływane zarządy zlewni nie dysponują środkami finansowymi, gdyż te znajdują się w Narodowym i Wojewódzkich Funduszach Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Podział kraju na osiem regionalnych zarządów gospodarki wodnej niewiele ma wspólnego w filozofią zintegrowanej gospodarki na obszarach zlewniowych.

Najtrudniejszym problemem we wprowadzaniu nowej polityki wodnej jest konieczność odejścia od wielu dotychczasowych kanonów, programów i założeń. Dotyczy to np. potrzeby całkowitej zmiany podejścia do problemu regulacji rzek, zwłaszcza górskich. Stosowane od 50 lat zasady regulacji rzek karpaccich przyniosły w rezultacie więcej szkód niż korzyści<sup>42)</sup>. Naprzeciw tym wyzwaniom stara się wychodzić Strategia gospodarki wodnej, przyjęta w 2005 r.

### 5. Zdrowie środowiskowe

Polityka Unii Europejskiej w zakresie zdrowia środowiskowego skupia się na oddziaływaniach zdrowotnych, związanych ze zmianami klimatu, degradacją atmosfery i warstwy ozonowej, oddziaływaniem środowiska na zdrowie dzieci oraz chorobami cywilizacyjnymi, takimi jak rak, astma czy alergie, a także czynnikami związanymi nieodłącznie z życiem współczesnego człowieka, takimi jak hałas czy stres. Podejmowane działania wiążą się między innymi z wdrażaniem i opracowywaniem planów działań na rzecz zdrowia środowiskowego.

W maju 2003 r. Komisja Europejska przedstawiła dokument „Europejska strategia środowiska i zdrowia”. W 2004 r. przedstawiono projekt nowej strategii zdrowia środowiskowego na lata 2004–2010<sup>43)</sup>. W Strategii określono konkretne cele i zadania przewidziane do realizacji w najbliższych latach, które są zgodne z założeniami Szóstego Programu Ramowego UE. Są to:

- identyfikacja zagrożeń zdrowotnych, szczególnie u dzieci i osób starszych, oraz ustalenie dla nich odpowiednich norm;
- rozwój badań dotyczących oceny i identyfikacji dróg, jakimi zanieczyszczenia docierają do organizmu człowieka, oraz określenie najbardziej efektywnych sposobów działania zmierzających do zmniejszenia poziomu narażenia lub co najmniej ich obniżenia do poziomu akceptowalnego;
- wprowadzenie różnych priorytetów do polityk i norm dotyczących powietrza, wody, odpadów oraz gleb, jak również do zintegrowanej polityki produktowej w celu ustalenia możliwości wyeliminowania emisji lub wykorzystania niebezpiecznych substancji w produktach i procesach.

Zdrowie zdefiniowano jako pełnię możliwości człowieka zarówno w fizycznym, jak i społecznym wymiarze jego funkcjonowania, podkreślając jednocześnie wieloczynnikowe uwarunkowanie

<sup>42)</sup> A. Bojarski i in., *Zasady dobrej praktyki w utrzymaniu rzek i potoków górskich.* Min. Środ. Warszawa, 2005

zdrowia. Powszechne stało się przekonanie, że tylko poprzez oddziaływanie na wszystkie czynniki warunkujące zdrowie człowieka można stworzyć mu szansę osiągnięcia potencjału, jakim dysponuje w zakresie swych fizycznych, psychicznych i społecznych możliwości. Zgodnie z takim rozumieniem zdrowia, potencjał ten zależy od *właściwości biosfery, środowiska przyrodniczego oraz środowiska stworzonego przez ludzi, od środowiska psycho-społeczno-ekonomicznego, od cech biologii człowieka, od kultury, od cech społeczności, w której żyje człowiek, obowiązującego stylu życia, systemu leczenia, miejsca pracy, rodziny, a wreszcie osobistego zachowania każdej jednostki*<sup>43)</sup> (rys. 1).

W Polsce w 1999 r. powstał Krajowy Plan Działań na rzecz zdrowia środowiskowego, dotyczącego trzech płaszczyzn:

- szerokiej edukacji i promocji zdrowego stylu życia,
- problemu informowania i komunikacji społecznej w obszarze środowiskowych zagrożeń zdrowia,
- wprowadzania zagadnień z zakresu zdrowia środowiskowego do systemu edukacji w kraju.

W 2001 r. powstał wieloletni program rządowy Środowisko a Zdrowie (Uchwała Rady Ministrów z dn. 5 kwietnia 2001 Nr 64/2001). Program ten koncentruje się na włączaniu zagadnień zdrowia środowiskowego do strategii rozwoju zrównoważonego kraju oraz na tworzeniu i wdrażaniu nowych instrumentów działań na rzecz środowiska i zdrowia, na przykład w dziedzinie ocen oddziaływania na środowisko i normatywów środowiskowych<sup>45)</sup>. Program ten (na lata 2001–2003) był realizowany przez Instytut Medycyny Pracy i Zdrowia Środowiskowego w Sosnowcu oraz Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych w Katowicach<sup>46)</sup>. Istnieje potrzeba kontynuowania tego programu.

## 6. Gospodarka przestrzeni

### Miejsce Polski w Europie

Wejście Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. oraz przebudowa sceny politycznej w 2005 r. wywołały wielokrotnie powtarzane pytanie o miejsce Polski w Unii Europejskiej. Dotychczasowe analizy koncentrowały się na ogół wokół problemów wielkiej polityki, typu relacje z Niemcami czy Rosją. Na miejsce naszego kraju w Europie można też patrzeć w kategoriach geograficzno-przyrodniczo-gospodarczych. Tego typu podejście zostało zapisane w strategii lizbońskiej, a szczególnie w strategii rozwoju zrównoważonego Unii Europejskiej przyjętej w Goeteborgu w 2001 r. oraz jej aktualizacji w 2006 r.

Europa jest jedynym kontynentem, który przyjął opcję rozwoju zrównoważonego. To znaczy takiego rozwoju społeczno-gospodarczego, który nie narusza kapitału przyrodniczego. Przyjęcie takiego założenia było możliwe, gdyż jedynie

Europa ma ustabilizowaną liczbę mieszkańców, nadwyżki żywnościowe umożliwiające zmniejszanie areалу rolnego, a tym samym zwiększanie lesistości, oraz duże zasoby mieszkaniowe (z wyjątkiem np. Polski) umożliwiające ograniczenie rozpraszania urbanizacji – rozlewania się miast. W sferze komunikacji ma nastąpić ustabilizowanie ruchu samochodowego do roku 2010 na poziomie roku 1998. Działania te mają doprowadzić do powstrzymania utraty różnorodności biologicznej do 2010 r.

Aby zrealizować ten ostatni cel, przyjęto program europejskiej sieci ekologicznej NATURA 2000, który ma objąć 15% kontynentu europejskiego. Ponadto rozpoczęto modyfikację dotychczasowej europejskiej polityki rolnej w kierunku tworzenia programów rolnośrodowiskowych, wdrażanych już obecnie we wszystkich województwach w Polsce. Jednym z celów tych programów jest powiększanie puli genetycznej przez ratowanie starych ras roślin i zwierząt. Następuje szybki rozwój gospodarstw agroturystycznych, które w Niemczech stanowią już 10% powierzchni upraw (w Polsce niecały 1%).

Nowa polityka rolna jest wspierana przez rewolucyjne zmiany w podejściu do gospodarki wodnej. Ramowa dyrektywa wodna (2000 r.) przyjęła zasadę, że nie ilość, ale jakość wody jest obecnym wyzwaniem. Przyjęto założenia, że do 2015 r. ma być osiągnięty dobry stan ekologiczny wód powierzchniowych, tzn. rzek i jezior. Polityka ekologicznej jakości wód wymaga zupełnie nowego podejścia do dotychczasowych metod regulacji rzek, polegających głównie na ich prostowaniu i betonowaniu oraz wycinaniu lasów łęgowych w dolinach rzecznych. Pierwsze zasady dobrej praktyki dla rzek górskich zostały już opracowane dla obszaru karpackiego.

Zrównoważenie Unii Europejskiej ma również polegać na przestrzennym podziale funkcji. Patrząc na mapę Europy (rys. 2) możemy wyróżnić jej najbardziej zurbanizowane i uprzemysłowione jądro zwane pentagonem (Londyn, Paryż, Mediolan, Monachium, Hamburg) lub niebieskim bananem (Londyn, Stuttgart, Mediolan).

Obrzeża Europy, szczególnie wschodnie i północne, charakteryzują się najmniej zmienionym środowiskiem przyrodniczym, a tym samym największą różnorodnością biologiczną. Aby więc równoważyć postępujące procesy cywilizacyjne, są tworzone wielkoobszarowe programy środowiskowe, takie jak: ekoregion Karpaty – Zielone Serce Europy, Zielony Pierścień Bałtyku czy Zielone Płuca Europy. Tak się składa, że wszystkie trzy projekty dotyczą naszego kraju – Polski południowej (Karpaty) oraz północnej (Pomorze Zachodnie, Warmia i Mazury, Suwalszczyzna). Umiejętne wykorzystanie wieloprzestrzennych programów europejskich jest wielką szansą dla naszego kraju. Szansą dotychczas mało znaną i pomijaną.

### Zielone Serce Europy – ekoregion Karpaty

Za najcenniejszy europejski region pod względem przyrodniczym i kulturowym uznano łuk karpacki (rys. 2). Region ten obejmuje częściowo terytorium Polski, Ukrainy, Rumunii, Słowacji, Węgier i Czech. Na obszarze ponad 200 tys. kilometrów kwadratowych, należącym do sześciu państw, występują wyjątkowe walory ekologicznych karpackich ekosystemów górskich. Istotnymi cechami tych ekosystemów są: siedliska naturalne i półnaturalne, lasy pierwotne i naturalne, liczne gatunki endemiczne (np. wielkie

<sup>43)</sup> 11.06.2003 COM (2003) 338 final

<sup>44)</sup> Z. Słońska, Ochrona zdrowia, działania profilaktyczne. Co to jest zdrowie, publikacja w ramach Narodowego programu ochrony serca [Dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: [www.zyzdrowo.med.pl](http://www.zyzdrowo.med.pl) [Data wejścia 2001]

<sup>45)</sup> Środowisko a zdrowie. Polityka, zarządzanie, komunikowanie (red. R. Jankowski). Wyd. Ekonomia i Środowisko. Białystok, 2004

<sup>46)</sup> Środowisko a zdrowie. Informacje, oceny, strategie, zastosowania (red. R. Janikowski, A. Starzewska-Sikorska). Wyd. Ekonomia i Środowisko. Białystok, 2004

drapieżniki), strefy źródłiskowe bogatej sieci rzecznej, a także bogate dziedzictwo kulturowe. Liczne obszary kwalifikowane jako ekologicznie wrażliwe wymagają wspólnej polityki ochrony i rozwoju zrównoważonego. Z inicjatywy wielu organizacji społecznych powstała Inicjatywa Euroregionu Karpackiego, wspierana przez księcia Edynburga Filipa. Inicjatywa ta uzyskała już formalne umocowanie.

W 2003 r. w Kijowie została podpisana międzynarodowa konwencja o ochronie i rozwoju zrównoważonym Karpat, zwana konwencją karpacką. Konwencję tę podpisali przedstawiciele rządów Czech, Węgier, Polski, Słowacji, Rumunii, Ukrainy, a także Serbii i Czarnogóry. Konwencja ta, podobnie jak konwencja o ochronie Alp z 1991 r., wpisuje się w założenia o gospodarowaniu na terenach górskich, sformułowanych w trzynastym rozdziale Agendy 21, przyjętej w Rio de Janeiro w 1992 r. W ramach programu „Środowisko dla Europy” Unia Europejska podejmuje poszczególne inicjatywy regionalne. Jedną z nich była deklaracja o środowisku i zrównoważonym rozwoju regionu karpacko-dunajskiego, przyjęta w Bukareszcie w 2001 r. Wymienione inicjatywy mają na celu określenie warunków ochrony i rozwoju wybranych ekosystemów Europy oraz osiągnięcie spójności ekologicznej, np. przez tworzenie paneuropejskiej sieci ekologicznej i krajobrazowej.

Polska jako jedno z ostatnich państw ratyfikowała konwencję karpacką. Utrudnia to powołanie w Krakowie biura tej konwencji, które zajęłoby się opracowaniem strategii rozwojowej dla polskich Karpat. Obszar ten, określony jako Zielone Karpaty, wchodzi w skład trzech województw: podkarpackiego, małopolskiego i śląskiego. Strategie rozwojowe opracowane przez sejmiki samorządowe nie dostrzegają perspektywicznych szans dla ziem górskich. Zgodnie z teorią warszawskiego środowiska uniwersyteckiego, ziemie górskie traktowane są jako „obszary marginalne”, czyli nierozwojowe. Warto tu przypomnieć, że już w 1993 r. dla ziem górskich została opracowana bardzo dobra strategia rozwoju, niestety dziś zupełnie zapomniana<sup>47)</sup>. Sprawom przyszłości Karpat została poświęcona międzynarodowa konferencja w 2004 r. na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie, upominająca się o nową politykę w stosunku do ziem górskich<sup>48)</sup>.

## Zielony Pierścień Bałtyku

Polityka regionalna Europy uwzględnia potrzebę utworzenia peryferycznego centrum o największych możliwościach utrzymania wysokiej jakości środowiska, zdrowia ludzkiego oraz lokalizacji wysokiej techniki wymagającej specjalnych warunków środowiskowych. Jest to tzw. wymiar północny Unii Europejskiej. Już w 1973 r. w Gdańsku została podpisana konwencja o rybołówstwie i ochronie żywych zasobów w Morzu Bałtyckim i w Bełtach. Konwencję tę podpisali przedstawiciele Finlandii, byłej NRD, RFN, Danii, Szwecji, ZSSR i Polski.

W 1974 r. podpisano konwencję helsińską o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego. W 1992 r. w Helsinkach ministrowie ochrony środowiska dziewięciu państw bałtyckich: Danii, Estonii, Finlandii, Litwy, Łotwy, Niemiec, Polski i Rosji oraz przedstawiciele Wspólnoty Europejskiej podpisali „nową” konwencję helsińską. Konwencja ta domaga się ograniczenia emisji zanieczyszczeń w całym zlewisku Morza Bałtyckiego, szczególnie w strefie Zielonego Pierścienia. Aby zrealizować te cele, w 1992 r. powołano program VASAB 2010 (Wizje i strategię wokół Bałtyku 2010). W dokumencie tym zaproponowano utworzenie Zielonego Pierścienia wokół Bałtyku.

W 1994 r. w Tallinie ministrowie planowania przestrzennego przyjęli strategię rozwoju przestrzennego obszaru bałtyckiego. Ustalenia przedstawiono w 1998 r. w Agendzie 21 dla regionu bałtyckiego (Baltic 21), zwracającej szczególną uwagę na strefy przybrzeżne, obszary zurbanizowane oraz tereny przyrodniczo i kulturowo cenne. Strefa Zielonego Pierścienia ma za zadanie tworzenie strefy buforowej dla zanieczyszczeń spływających do Bałtyku oraz wzmocnienie struktur przyrodniczych w celu podniesienia jakości życia w szybko urbanizującej się strefie przybrzeżnej. Mimo że w Gdańsku działa sekretariat Interregu, nie zostały dotychczas opracowane programy realizacyjne dla Zielonego Pierścienia Bałtyku.

W Zielonym Pierścieniu Bałtyku znajduje się Pomorze Zachodnie oraz cały obszar Zielonych Płuc Polski. Dotychczasowe prace strategiczno-organizacyjne objęły tylko obszar Zielonych Płuc Polski – województwa: podlaskie, warmińsko-mazurskie oraz częściowo mazowieckie, pomorskie i kujawsko-pomorskie – około 60 tys. km<sup>2</sup>. Brak ogólnej polityki dla Zielonych Płuc Polski utrudnia rozwiązywanie lokalnych konfliktów. Należy tu wymienić dwa problemy: potrzebę ochrony całej Puszczy Białowieskiej i wytyczenie bezkonfliktowej trasy dla drogi szybkiego ruchu Via Baltica. Puszcza Białowieska jest polskim znakiem firmowym i nie powinna zależeć od lokalnych koterii. Budowa drogi Via Baltica w strefie Zielonego Pierścienia Bałtyku powinna być modelowym rozwiązaniem dla rozwoju zrównoważonego tego obszaru.

Dla Zielonych Płuc Polski, traktowanych jako obszar funkcjonalny, zostały już opracowane parokrotnie strategiczne założenia rozwojowe<sup>49)</sup>. Działa Porozumienie Zielonych Płuc Polski, obejmujące urzędy marszałkowskie województw podlaskiego, warmińsko-mazurskiego, pomorskiego i kujawsko-pomorskiego (samorząd województwa mazowieckiego nie przystąpił do Porozumienia). Działa Rada Naukowa ZPP oraz biuro Porozumienia w Białymstoku, które wydaje biuletyn informacyjny. W 2005 r. została powołana fundacja ZPP.

Zielone Płuca Polski mogą być przykładem dla organizacji prac w przyrodniczych regionach funkcjonalnych. Działania koordynacyjne obejmują też sferę wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego. Jest to obecnie jedyna w Polsce zorganizowana inicjatywa pozarządowa dotycząca

<sup>47)</sup> Memoriał górski. Wspólne opracowanie sporządzone przez sejmiki i urzędy wojewódzkie w Bielsku-Białej, Jeleniej Górze, Krośnie, Nowym Sączu, Przemyślu i Wałbrzychu. 1993

<sup>48)</sup> Ekologia społeczna. Psychologiczne i środowiskowe uwarunkowania postaw. Uniw. Jagielloński, Kraków, 2004  
S. Kozłowski, Kategoria „rozwój” na przykładzie euroregionu Karpaty. Zesz. Nauk. Kom. „Człowiek i Środowisko” PAN, 40, 55–68, 2005

<sup>49)</sup> Założenia polityki regionalnej obszaru funkcjonalnego „Zielone Płuca Polski”. Rada Programowo-Naukowa Porozumienia „Zielone Płuca Polski”. Białystok, 1991; Studium diagnostyczne obszaru funkcjonalnego Zielone Płuca Polski. Rada Programowa Porozumienia Zielone Płuca Polski. Białystok, 2000; K. Wolfram, Zielone Płuca Polski regionalny system ochrony tożsamości przyrodniczej i kulturowej północno-wschodniej Polski. Fundacja Zielone Płuca Polski. Białystok, 2005

przyrodniczego obszaru funkcjonalnego. Trudności w realizacji tego zamierzenia polegają między innymi na tym, że pojęcie obszaru funkcjonalnego zostało wykreślone z obowiązującej ustawy o planowaniu i gospodarce przestrzennej. Tym samym nie ma już obowiązku opracowywania planów przestrzennego zagospodarowania dla obszarów funkcjonalnych, jakimi są Zielone Płuca Polski czy Zielone Karpaty.

## Zielone Płuca Europy

Szybki rozwój społeczno-gospodarczy zachodniej Europy powinien być rekompensowany wzmoczoną ochroną dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego na obszarze środkowo-wschodniej Europy. Oprócz łuku karpacciego i regionu bałtyckiego na szczególną uwagę zasługują obszary charakteryzujące się wielkimi kompleksami leśnymi (np. Puszcza Białowieska), zespołami bagiennymi (np. bagna biebrzańskie) i zespołami wielkich jezior (Mazury, region brasławski na Białorusi czy liczne jeziora litewskie). Jest też obszar o wielkiej różnorodności kulturowej i religijnej.

Z tych względów już w 1992 r. rozpoczęto starania o utworzenie Zielonych Płuc Europy (ZPE). W marcu 1992 r. nad Wigrami została przyjęta tzw. deklaracja wigierska, podpisana przez delegacje Białorusi, Litwy, Łotwy, Polski i Ukrainy. Był to doniosły akt otwierający drogę do wspólnych działań na obszarze liczącym 760 tys. km<sup>2</sup>, stanowiącym 5% powierzchni Europy. Na obszarze tym wyróżniono 22 obszary węzłowe mające znaczenie przyrodnicze i kulturowe. W założeniach programowych przewidywano liczne inicjatywy społeczno-gospodarcze mające na celu rozwój tych obszarów z poszanowaniem zasobów przyrody. Między innymi domagano się otwarcia Kanału Augustowskiego do Grodna i Druskiennik oraz ułatwień w ruchu przygranicznym na obszarach transgranicznych obszarów chronionych, np. w Puszczy Białowieskiej.

Obcojęzyczne wersje dokumentu „Zielone Płuca Europy” zostały przedstawione przez polską delegację w kwietniu 1993 r. na europejskiej konferencji ministrów ochrony środowiska w Lucernie.

Lata dziewięćdziesiąte nie były sprzyjające dla realizowania idei Zielonych Płuc Europy. Sytuacja zmieniła się po wejściu do Unii Europejskiej Litwy, Łotwy i Estonii. Obecnie powstają wspólne programy transportowe (Via Baltica) czy energetyczne. Jest więc odpowiedni czas, aby powstał również wspólny program środowiskowy w ramach Zielonego Pierścienia Bałtyku, łączący Polskę, Litwę, Łotwę i Estonię. Ideę tę od wielu lat wspierają Ogólnopolski Klub Miłośników Litwy oraz Fundacja Europy Środkowowschodniej „Lithuania”. Potrzebna jest więc wspólna inicjatywa międzynarodowa dla realizacji idei Zielone Płuca Europy<sup>50</sup>. Pierwszym krokiem w tym kierunku będzie uroczyste powtórne otwarcie Kanału Augustowskiego łączącego Augustów z Niemnem.

## Strategia gospodarowania przestrzenią

Problem przestrzeni staje się w XXI wieku kluczowym zagadnieniem. Zwiększająca się liczba ludzi, a przede wszystkim ich presja na środowisko przyrodnicze powodują coraz większy

<sup>50</sup> S. Kozłowski, K. Wolfram, *Wizja Zielonych Płuc Europy. Lithuania*, 2, 22–34, 2004

deficyt przestrzeni, szczególnie jej jakości. Jakość przestrzeni obniża się na skutek degradacji środowiska przyrodniczego, obniżania się walorów wizualnych (np. nieład urbanistyczny) oraz nasilający się deficyt warunków egzystencjalnych (brak wody pitnej, czystego powietrza, bezpieczeństwa zdrowotnego). Aktualne procesy społeczno-gospodarcze powodują szybkie rozrastanie się miast, w których deficyt przestrzeni staje się ważnym problemem. Z tego względu w Europie są podejmowane działania mające na celu zapewnienie ładu przestrzennego. Można tu wymienić takie regulacje, jak<sup>51</sup>:

- „Zielona karta” w sprawie środowiska miejskiego (1990),
- „Nowa karta ateńska” – zasady planowania miast (1998),
- „Europejska perspektywa rozwoju przestrzennego” na rzecz trwałego i zrównoważonego rozwoju (1999),
- „Główne zasady zrównoważonego rozwoju przestrzennego kontynentu europejskiego” (2000).

Sytuacja w Polsce jest bardzo daleka od uregulowań unijnych. W procesie transformacji społeczno-gospodarczej lat dziewięćdziesiątych nastąpił daleko idący regres w zakresie planowania przestrzennego. Zlikwidowana została hierarchiczność planów (plan krajowy, regionalny i lokalny) oraz rozproszono problematykę gospodarowania przestrzenią do kilku resortów gospodarczych. Jedyne prawne plany przestrzenne – plan gminny – nie obejmują całej przestrzeni, a tylko nieliczne fragmenty przeznaczone do zabudowy. Przestrzeń przyrodnicza została pozbawiona jakiegokolwiek prawnego aparatu planistycznego. Ten niespotykany w świecie system gospodarowania przestrzenią prowadzi do zawłaszczania terenów cennych przyrodniczo i potęgującego się chaosu urbanizacyjnego.

Brak strategii gospodarowania przestrzenią jest dziś kluczowym problemem. Z tego względu jest konieczne:

- powołanie organu odpowiedzialnego za polską przestrzeń (zgłaszane są postulaty, aby połączyć ochronę środowiska z planowaniem przestrzennym),
- przyjęcie nowej ustawy o gospodarce przestrzennej.

Trudność polega na tym, że w dotychczasowych rządach po roku 1990 brakowało zrozumienia dla problematyki przestrzennej. Natomiast w sejmie mocna pozycja samorządowców utrudnia wprowadzenie bardziej rygorystycznych przepisów dotyczących ładu przestrzennego – ładu urbanistycznego i ekologicznego. Silne lobby inwestorów domaga się dalszej liberalizacji przepisów budowlanych, co już się stało w wypadku budowy autostrad. Ta krytyczna sytuacja została już dobrze zdiagnozowana<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> R. Dylewski, *Zasady kształtowania miast Unii Europejskiej jako metropolii w zastosowaniu do rozwoju przestrzennego aglomeracji lubelskiej*. Zesz. Nauk. Kom. „Człowiek i Środowisko” nr 36, 91–104, 2004

<sup>52</sup> A. Kowalewski, *Problemy ekologii i odpowiedzialności*. W: *Ziemia naszym domem*. Centrum Uniwersyteckie przy Uniw. Warsz. Warszawa, 1997; S. Kozłowski, P. Legutko-Kobus, K. Wojciechowski K., *Potrzeba nowego ujęcia problematyki przyrodniczej w wojewódzkich planach zagospodarowania przestrzennego*. Mat. Ogólnopolskiej Konf. Planowania Przestrzennego „Arsenał X”. Min. Infrastruktury, Inst. Gosp. Przestrz. i Mieszk. Warszawa, 2003; R. Dylewski, *Zasady kształtowania miast Unii Europejskiej jako metropolii w zastosowaniu do rozwoju przestrzennego aglomeracji lubelskiej*. Zesz. Nauk. Kom. „Człowiek i Środowisko” nr 36, 91–104, 2004  
R. Dylewski, *Ład przestrzeni zurbanizowanej – ład urbanistyczny*. Ibidem: 45–57; A. Jędraszko, *Nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czyli jak pozostać peryferiami Europy*. Architektura, 4, 77–82, 2004; S. Kozłowski, *Przestrzeń przyrodnicza*. *Aura* 1, 10–11, 2004

Obecnie jest najwyższy czas na podjęcie działań w celu uporządkowania gospodarki przestrzennej w Polsce. Kiedy jednak powstanie tak silny rząd, który będzie w stanie przeprowadzić radykalne zmiany w dotychczasowym systemie anarchicznej gospodarki przestrzennej?

Należy zwrócić uwagę na trzy kluczowe problemy:

□ – rozdzielić prawo własności gruntu od prawa zabudowy; należy wprowadzić pojęcie „czysty urbanizacyjnej”, czyli obszarów, dla których nie będzie się wydawać prawa do zabudowy;

□ – należy przywrócić pojęcie „obszarów funkcjonalnych”, dla których będzie się sporządzać odrębne plany przestrzennego zagospodarowania, np. dla obszarów zlewniowych czy dla obszarów objętych międzynarodowymi konwencjami, np. dla Karpat, a także dla takich struktur jak Zielone Płuca Polski (rys. 1);

□ – niezbędne jest przywrócenie hierarchiczności planów zagospodarowania przestrzennego; obecnie nie mamy znowelizowanej koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz niejasna jest relacja między planem wojewódzkim a gminnym.

Konieczne jest też wprowadzenie prawnej ochrony dla krajobrazu.

Rada Europy w Strasburgu w dniu 19 lipca 2000 r. przyjęła tekst europejskiej konwencji krajobrazowej (Dok. T-LAND 2000/6). Konwencja ta została ratyfikowana przez Polskę w dniu 27 września 2004 r.

Konwencja ta została uchwalona „w trosce o osiągnięcie trwałego i zrównoważonego rozwoju opartego na zrównoważonych i harmonijnych relacjach pomiędzy potrzebami społecznymi, działalnością gospodarczą i środowiskiem.

Uważając, że krajobraz pełni ważną rolę w publicznych zainteresowaniach dziedzinami kultury, ekologii i sprawami społecznymi oraz stanowi on zasób sprzyjający działalności gospodarczej oraz że jego ochrona, a także gospodarka i planowanie mogą przyczyniać się do tworzenia zatrudnienia.

Świadomi, że krajobraz przyczynia się do tworzenia kultur lokalnych oraz że jest on podstawowym komponentem europejskiego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, przyczyniając się do dobrobytu ludzi i konsolidacji europejskiej tożsamości; (...)

Wierząc, że krajobraz jest kluczowym elementem dobrobytu całości społeczeństwa i jednostek oraz że jego ochrona, a także gospodarka i planowanie niesie w sobie prawa i obowiązki dla każdego człowieka”.

Konwencja definiuje podstawowe pojęcia:

„a) *krajobraz* znaczy obszar, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich;

b) *polityka w zakresie krajobrazu* znaczy wyrażenie przez właściwe organy publiczne ogólnych zasad, strategii i wytycznych, które pozwalają podejmować specjalne środki ukierunkowane na ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazów;

c) *cel jakości krajobrazu* znaczy, w przypadku określonego krajobrazu, sformułowanie przez właściwe organy publiczne aspiracji społeczeństwa w odniesieniu do cech otaczającego je krajobrazu;

d) *ochrona krajobrazu* znaczy działania na rzecz zachowania i utrzymania ważnych lub charakterystycznych cech krajobrazu tak, aby ukierunkować i harmonizować zmiany, które wynikają z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych;

e) *gospodarowanie krajobrazem* znaczy działanie, z perspektywy trwałego i zrównoważonego rozwoju, w celu zapewnienia regularnego podtrzymania krajobrazu tak, aby kierować i harmonizować jego zmiany wynikające z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych;

f) *planowanie krajobrazu* znaczy skuteczne działanie perspektywiczne mające na celu powiększenie, odtworzenie lub utworzenie krajobrazów.

Konwencja stosuje się do całego terytorium Stron i obejmuje obszary przyrodnicze, wiejskie, miejskie i podmiejskie. Obejmuje ona obszary lądowe oraz wody śródlądowe i morskie. Dotyczy ona krajobrazów, które mogą być traktowane jako krajobraz wyjątkowy, jak również obszarów krajobrazu pospolitego i zdegradowanego.

Celami niniejszej Konwencji są: promowanie ochrony, gospodarki i planowania krajobrazu, a także organizowanie współpracy europejskiej w zakresie zagadnień dotyczących krajobrazu”.

Każda ze stron ratyfikujących konwencję zobowiązuje się do jej wdrożenia „zgodnie z jej zasadami konstytucyjnymi i organizacją administracyjną”. Dotyczy to „wprowadzania instrumentów mających na celu ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazu”.

Wdrażanie konwencji ma dotyczyć:

„a) prawnego uznania krajobrazów jako istotnego komponentu otoczenia ludzi, jako wyrażenia dzielonej przez nich różnorodności kulturowej i przyrodniczej oraz podstawy ich tożsamości;

b) ustanowienia i wdrożenia polityk w zakresie krajobrazu ukierunkowanych na ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazu poprzez przyjęcie środków specjalnych określonych w art. 6;

c) ustanowienia procedur udziału społeczeństwa, organów lokalnych i regionalnych oraz innych stron zainteresowanych zdefiniowaniem i wdrożeniem polityk w zakresie krajobrazu wzmiankowanych w powyższym paragrafie b);

d) zintegrowania krajobrazu z własnymi politykami w zakresie planowania regionalnego i urbanistycznego i własnymi politykami kulturalnymi, środowiskowymi, rolnymi, społecznymi i gospodarczymi, jak również z wszelkimi innymi politykami, które bezpośrednio lub pośrednio oddziałują na krajobraz”;

e) zidentyfikowanie swoich własnych krajobrazów;

f) przeanalizowanie ich charakterystyk oraz przekształcających je sił i presji.

Przytoczone najważniejsze postanowienia konwencji wskazują na potrzebę podjęcia różnych działań:

– podział kraju na krajobrazy: wyjątkowe, pospolite i zdegradowane,

– określenie zasad ochrony krajobrazu, szczególnie dla krajobrazów wyjątkowych,

– określenie zasad rekultywacji krajobrazów zdegradowanych. Powstaje pytanie, kto w Polsce ma odpowiadać za ochronę krajobrazu? Obowiązek ochrony krajobrazu został wpisany



do ustawy o ochronie przyrody z 2001 r. (DzU nr 62, poz. 627). Ochrona krajobrazu została uznana jako jeden z celów ochrony przyrody. W ustawie o ochronie przyrody z 2004 r. poprzez ochronę krajobrazu rozumie się „zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu”. Walory krajobrazowe są natomiast zdefiniowane jako „wartości ekologiczne, estetyczne lub kulturowe obszaru oraz związana z nimi rzeźba terenu, twory i składniki przyrody ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka” (art. 5, p. 23).

Ministerstwo Środowiska nie wprowadziło jednak rozporządzenia wykonawczego do zagadnienia ochrony krajobrazu. Z tego powodu zapis ten pozostał martwy.

Ochrona krajobrazu powinna też być wpisana do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W ustawie z 2003 r. (DzU nr 155, poz. 1298) brak jest jednak definicji krajobrazu i zasad jego ochrony. Brak ten zwalnia służby planowania przestrzennego z wydzielenia poszczególnych kategorii krajobrazu i określenia zasad jego ochrony. Istnieje przeto pilna potrzeba nowelizacji ustawy o planowaniu i gospodarce przestrzennej i dostosowaniu jej do postanowień europejskiej konwencji krajobrazowej.

W podsumowaniu należy więc stwierdzić, że w Polsce nie działają instrumenty dotyczące ochrony, gospodarki i planowania krajobrazu. Nie jest też jasne, jaki centralny organ jest odpowiedzialny za ochronę krajobrazu.

W procesie kształtowania krajobrazu niezbędne jest zwracanie większej uwagi na aspekty przyrodnicze. Dotyczy to następujących zagadnień.

1. Ochrona zasobów wodnych (wód powierzchniowych i podziemnych) wyrażona w formie planów ochrony poszczególnych zlewni. Obecnie brakuje np. zasad ochrony powierzchni ziemi nad specjalnie wrażliwymi zbiornikami wód podziemnych.
2. Kształtowanie obszarów rolnośrodowiskowych, które mogą i powinny odegrać bardzo istotną rolę w gospodarce przestrzennej.
3. Kierunki zwiększenia lesistości w Polsce poprzez naturalną sukcesję jak i planowe zalesienia gruntów porolnych. Zagadnienia te nie były dotychczas zadawalająco prezentowane w wojewódzkich, a zwłaszcza w gminnych planach zagospodarowania przestrzennego.
4. Kierunki zwiększania różnorodności biologicznej, a przynajmniej powstrzymania jej utraty. Oznacza to potrzebę wzmocnienia systemu przyrodniczego (struktury ekologicznej) w pracach planistycznych. W wielu dotychczasowych planach zagospodarowania przestrzennego nie był wyodrębniony system przyrodniczy. Powodowało to dominację innych systemów (urbanistycznych, transportowych, energetycznych itp.).

## 7. Stanowisko europejskich organizacji ekologicznych dotyczące nowelizacji strategii zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej<sup>53)</sup>

Dokument ten opracowało 10 organizacji współpracujących ze swoimi brukselskimi biurami na szczeblu UE w sprawie

<sup>53)</sup> Przedruk z Biuletynu Instytutu na rzecz Ekorozwoju: Partnerstwo dla efektywności ekologicznej. Warszawa, 2006

polityki ekologicznej UE: Zielona Dziesiątka, czyli Green 10 (G10)<sup>54)</sup>. Wszystkie organizacje G10 wywodzą się z organizacji krajowych i regionalnych w państwach członkowskich oraz krajach akcesyjnych. Poprzez dokument ten organizacje G10 pragną zainspirować decydentów, społeczeństwo obywatelskie i ostatecznie Radę Unii Europejskiej do prac nad bardziej ambitną i efektywną Europejską Strategią Zrównoważonego Rozwoju. Dokument ten odwołuje się do przeglądu Strategii przedstawionego przez Komisję Europejską w dniu 13 grudnia 2005 roku, w tym do aneksów zawartych w „dokumencie roboczym Komisji”. Poniżej przedstawiono kluczowe zadania, które zdaniem G10 powinny być podjęte.

- Komisja powinna zapewnić poddanie wszystkich swoich najważniejszych inicjatyw ocenie oddziaływania, rozpoczętej na początku procesu opracowywania polityki oraz udostępnienie społeczeństwu ukończonych ocen oddziaływania w czasie podejmowania decyzji. Należy rozważyć wszystkie trzy wymiary rozwoju zrównoważonego w sprawiedliwy i zrównoważony sposób, na podstawie zasad zrównoważonego rozwoju przyjętych przez Radę w czerwcu 2005 roku i zawartych w Strategii Zrównoważonego Rozwoju.
- Należy podnieść jakość ocen oddziaływania, np. zapewniając wykorzystanie we wszystkich ocenach oddziaływania wystarczających informacji wyjściowych. Komisja musi opracować i promować wiarygodne metodologie, umożliwiające oceny trudnych do uchwycenia kosztów i korzyści projektów polityki, np. różnorodności biologicznej w długim okresie i skutków zdrowotnych. Istotna jest także przejrzystość: nie można pozwolić, aby naciski polityczne mogły wpływać na wyniki oceny.
- Państwa członkowskie powinny również szerzej stosować zrównoważone oceny oddziaływania w czasie opracowania polityki, w czasie wydawania środków publicznych i wypracowywania strategii, programów i projektów. Powinny stosować się do zaleceń zawartych w Strategicznych Wytocznych Wspólnoty, aby zapewnić wzmocnienie przez Fundusze Spójności i Strukturalne synergii między ochroną środowiska a wzrostem gospodarczym.
- Ocena oddziaływania powinna być częścią szerszej ewaluacji, mającej na celu ocenę ex-post skutków tych polityk.
- W ocenach oddziaływania polityk należy uwzględnić ocenę ekonomicznych wartości długoterminowych korzyści zdrowotnych redukcji zanieczyszczeń w oparciu o zasadę przezroczności.
- UE i państwa członkowskie będą uwzględniać międzynarodowe (poza UE) skutki w trakcie rozpatrywania oddziaływań projektów polityki.
- UE będzie dążyć do promowania zastosowania instrumentów rynkowych jako środków uzupełniających regulacje wtedy, gdy elastyczność jest korzystna dla osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju. Państwa członkowskie powinny

<sup>54)</sup> BirdLife International, CEE Bankwatch Network, Climate Action Network Europe, European Environmental Bureau, European Federation for Transport & environment, European Public Health Alliance-Environment Network, Friends of the Earth Europe, Greenpeace, International Friends of Nature i WWF European Policy Office.

zapewnić wykorzystywanie jakichkolwiek subsydiów w sposób spójny z celami zrównoważonego rozwoju oraz zgodnie z Traktatem.

- Komisja będzie gromadzić zalecenia państwa członkowskich, dotyczące zastosowania na całym obszarze UE efektywnych instrumentów polityki, takich jak instrumenty prawne i ekonomiczne, oraz przedstawi konkretne propozycje takich efektywnych ogólnounijnych instrumentów na spotkaniu Rady Unii Europejskiej w 2007 roku. Propozycje powinny uwzględnić ogólnoeuropejskie przeniesienie opodatkowania z pracy na zasoby i zanieczyszczenia oraz poziomy docelowe dla produktów i usług o wystarczającym potencjale do zmniejszenia negatywnych oddziaływań, tzw. ekologiczna reforma podatkowa. Oczekiwana na wiosnę 2006 r. zielona księga w sprawie ekonomicznych instrumentów polityki ekologicznej może odegrać ważną rolę w tym procesie.
- Komisja włączy zrównoważony rozwój do swoich działań informacyjno-komunikacyjnych, dotyczących zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej polityki UE. Komisja zorganizuje bardziej ukierunkowane, interaktywne i dogłębne fora nt. różnych wątków strategii, aby podnieść wiedzę i świadomość, ocenić postępy, rozwinąć nowe idee i podzielić się najlepszą praktyką.
- Komisja powinna wystąpić do liderów biznesu i innych zainteresowanych podmiotów w Europie o wzięcie udziału we wspólnej – z liderami politycznymi – debacie nad politykami średnio- i długoterminowymi, niezbędnymi dla zrównoważonego rozwoju i zaproponować ambitne reakcje ze strony rządu i biznesu, wykraczające poza dotychczasowe minimalne wymagania prawne.
- Komisja przeprowadzi konsultacje z zainteresowanymi podmiotami, obywatelami i państwami członkowskimi oraz przedstawi zalecenia na szczeblu UE i krajowym dotyczące zniesienia ustawodawstwa i bodźców szkodliwych dla zrównoważonego rozwoju i ich zastąpienia bodźcami działającymi we właściwym kierunku. Rada powinna otrzymać takie zalecenia, obejmujące wyeliminowanie szkodliwych dla środowiska subsydiów, w odpowiednim czasie przed Wiosenną Radą w 2007 r.
- Komisja powinna co roku przedkładać krótki raport z postępów. Raport określi postępy i wyniki realizacji wszelkich zobowiązań i działań zapowiedzianych w tej strategii oraz porówna je z wyznaczonymi celami i terminami. Ponadto zastosuje zbiór wskaźników zrównoważonego rozwoju, stworzonych z pomocą ekspertów krajowych, które Komisja przyjęła w lutym 2005 r., uzupełniony przez wskaźnik określający, jak wiele ziemi produkcyjnej Europa potrzebuje (np. wskaźnik „śląd ekologiczny”).
- Postępy w realizacji celu polegającego na zatrzymaniu utraty różnorodności biologicznej do 2010 roku należy mierzyć za pomocą rzetelnego i znaczącego wskaźnika różnorodności biologicznej (np. indeksu ptaków krajobrazu rolnego). Należy wspierać prace nad wskaźnikami różnorodności, takimi jak np. proces SEBI 2010<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> Streamlining European 2010 Biodiversity Indicators (Użyteczny Europejski System Wskaźników Bioróżnorodności 2010).

- Rada Unii Europejskiej i Parlament Europejski powinny co roku omawiać dokonane postępy, w razie konieczności rewidować priorytety oraz przynajmniej co dwa lata wytyczać ogólne kierunki zrównoważonego rozwoju, mając również na względzie zapewnienie większej spójności między strategiami państw członkowskich i UE.
- Państwa członkowskie dokonają przeglądu swoich krajowych strategii w świetle Strategii Unii Europejskiej i opublikują je nie później niż do końca 2006 roku, upewniając się, że przynajmniej odniosły się do wszystkich tematów Strategii UE. Państwa członkowskie powinny wskazać sposoby zapewnienia większej efektywności ich krajowych instrumentów polityki oraz ich lepszego zintegrowania z działaniami podjętymi lub proponowanymi na poziomie UE.
- Na podstawie zrewidowanych strategii krajowych należy rozpocząć w 2007 roku proces krajowych przeglądów w celu ustalenia przykładów dobrych polityk i praktyk, które można by wprowadzić na całym obszarze UE.
- Jeśli jeszcze nie powstały, należy powołać niezależne rady ds. zrównoważonego rozwoju, które pobudziłyby opartą na wiedzy debatę i wsparłyby przeglądy postępów na szczeblu krajowym UE.
- Należy prowadzić ciągły dialog z jednostkami i organizacjami, liderami biznesu, władzami regionalnymi i lokalnymi, organizacjami pozarządowymi, uczelniami wyższymi i obywatelami zaangażowanymi i dążącymi do dokonania zmian.

## 8. Wybrana literatura dotycząca rozwoju zrównoważonego w Polsce

- Bause G., Kiepas A.: Zrównoważony rozwój: od naukowego badania do politycznej strategii. Edition Sigma, Berlin 2005
- Bohdanowicz J.: Ku cywilizacji ekorozwoju. Wyd. Uniw. Gdańskiego, Gdańsk 1998
- Borys T.: Jak budować program ekorozwoju. Program dla gmin. Dem. Nat. Warszawa–Jelenia Góra 1988
- Borys T.: Wskaźniki zrównoważonego rozwoju. Wyd. Ekonomia i Środowisko. Białystok 2005
- Chmielak A.: Instytucjonalne podstawy trwałości rozwoju gospodarczego. Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Białystok 2002
- Chmielewski T.J.: System planowania przestrzennego harmonizującego przyrodę i gospodarkę. T. 1 i 2. Wyd. PL, Lublin 2001
- Cichy D.: Szkoła wobec wyzwań edukacji biologicznej i środowiskowej w XXI wieku. IBE, Warszawa 2003
- Czysta produkcja. Polski program CP po 10 latach. Stow. „Polski ruch Czystej Produkcji”. Katowice, 2000
- Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju. Polska 2025. Rada Ministrów, Warszawa
- Dubel K.: Edukacja ekologiczna w szkołach wyższych. Forum Akademickie, 13/14 1995
- Dyduch-Falniowska A., Kazimierczakowa R., Makomska-Juchniewicz M., Perzanowska-Sucharska J., Zając K.: Ostoje przyrody w Polsce. Inst. Ochr. Przyrody PAN, Kraków 1999
- Edukacja środowiskowa wzmacnianiem zrównoważonego

- rozwoju (red. D. Cichy). Inst. Badań Edukac., Warszawa 2005
- Ekonomia a rozwój zrównoważony. Teoria i kształcenie (red. F. Piontek). Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2001
- Ekorozwój poprzez odmaterializowanie produkcji i konsumpcji. Strategia dla nowej polityki ekologicznej w Polsce, Raport Inst. na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 1999
- Filozoficzne, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania zrównoważonego rozwoju (red. A. Pawłowski). Monografie Kom. Inżynierii Środowiska PAN, 26. Lublin 2004
- Giordano K.: Planowanie zrównoważonego rozwoju gminy w praktyce. Wyd. KUL, Lublin 2005
- Górka K., Poskrobko B., Radecki W.: Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne. Pol. Wyd. Ekonom., Warszawa 1998
- Hipoteza ekologii uniwersalistycznej (red. L. Krakowiak, M. Dołęga), Centrum Uniwersalizmu. Uniw. Warsz., Warszawa 1999
- Janikowski R.: Zarządzanie ekologiczne. Akad. Oficyna Wyd. PLJ, Warszawa 1999
- Janikowski R.: Zarządzanie antropopresją. W kierunku zrównoważonego rozwoju społeczeństwa i gospodarki. Centrum Doradztwa i Informacji „Difin”. Warszawa 2004
- Kozłowski S.: ekorozwój. Człowiek a Światopogląd nr 5 1985
- Kozłowski S.: Koncepcja ekorozwoju w warunkach Polski. Nauka Polska nr 6. 1989
- Kozłowski S., 2005 – Przyszłość ekorozwoju. Wyd. KUL, Lublin.
- Mechanizmy i uwarunkowania ekorozwoju (red. T. Wrzosek). Wyd. Pol. Białostockiej, Białystok 1996
- Michnowski L.: Jak żyć? Ekorozwój albo... Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 1995
- Nowicki M.: Strategia ekorozwoju Polski. Agencja Rekl.-Wyd. A. Grzegorzczak, Warszawa 1993
- Nowicki M., Ribbe L.: Problemy ekorozwoju Polski. Agencja Rekl.-Wyd. A. Grzegorzczak, Warszawa 2001
- Piontek B.: Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski. PWN, Warszawa 2002
- Piontek B., Piontek F., Piontek W.: Ekorozwój i narzędzia jego realizacji. Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 1997
- Polityka ekologiczna III Rzeczypospolitej (red. A. Papuziński). Akademia Bydgoska, Bydgoszcz 2000
- Przedsiębiorstwo w okresie kształtowania zrównoważonego rozwoju (red. B. Poskrobko). Pol. Białostocka, rozprawy nr 78. Białystok 2001
- Pyć D.: Prawo zrównoważonego rozwoju. Wyd. Uniw. Gdańskiego, Gdańsk 2005
- Regionalne strategie rozwoju zrównoważonego (red. S. Kozłowski). Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2004
- Sterowanie ekorozwojem (red. B. Poskrobko). T. I, II, III. Wyd. Pol. Białostockiej, Białystok 1988
- Zarządzanie środowiskiem. Teraźniejszość i przyszłość (red. B. Poskrobko). Wyd. Pol. Białostockiej, Białystok 2003
- Zarządzanie w sektorze publicznym. Rozwój zrównoważony – metody wyceny (red. P. Jeżowski). SGH, Warszawa 2002
- Zarządzanie zrównoważonym rozwojem (red. T. Borys). Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2003
- Zegar J.S.: Kierowanie rozwojem społeczno-gospodarczym (ekorozwojem). SGH, Warszawa 2003
- Zrównoważony rozwój w przedsiębiorstwie i jego otoczeniu (red. A. Wasiak, G. Dobrzański). Pol. Białostocka, Białystok 2005
- Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka (red. A. Papuziński), Ofic. Wyd. Branta, Bydgoszcz 2005
- Zrównoważony rozwój. Wybrane problemy teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej. Studia nad zrównoważonym rozwojem, t. I. Kom. „Człowiek i Środowisko” PAN, Warszawa 2005

### ***Budujemy „Koalicję na Rzecz Rozwoju Zrównoważonego Karpat”***



*Liga Ochrony Przyrody*