

Europeizacja polskiej polityki ekologicznej na przykładzie dyrektywy azotanowej

Zbigniew M. Karaczun, dr
Katedra Ochrony Środowiska SGGW

Wstęp

Zasoby wodne Polski, przede wszystkim w odniesieniu do wód dobrej jakości, należą do najmniejszych w Europie. Na około 60% powierzchni kraju występuje stały lub okresowy deficyt wody. Ma to poważne, negatywne konsekwencje zarówno dla mieszkających tam ludzi, jak również dla możliwości rozwoju wielu sektorów gospodarki. Złą sytuację pogarsza dodatkowo niewłaściwa jakość wód. Pomimo wybudowania w latach dziewięćdziesiątych XX w. kilku tysięcy oczyszczalni ścieków stan wód powierzchniowych nadal nie jest zadowalający. Również jakość wód podziemnych, choć lepsza niż powierzchniowych, nie jest właściwa. Powoduje to, że ochrona wód musi być traktowana jako jeden z najważniejszych priorytetów polskiej polityki ekologicznej.

Konieczność ochrony zasobów wodnych nie wynika jednak jedynie z przyjętych celów krajowej polityki ekologicznej. Nowe cele w tym zakresie wyznaczył proces integracji europejskiej. Jednym z podstawowych warunków uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej (UE) było przejście całego unijnego dorobku prawnego (tzw. *Acquis Communautaire*). W praktyce oznaczało to, że Polska musi zmienić swoje prawo tam, gdzie jest ono niezgodne z wymaganiami unijnymi oraz wprowadzić nowe przepisy w tych obszarach, gdzie regulacje takie zostały w UE wprowadzone, natomiast prawo polskie ich nie zawierało. Harmonizacja prawa to jednak tylko pierwszy etap niezbędnych działań. Drugim krokiem — znacznie trudniejszym — będzie fizyczne wdrożenie nowych obowiązków i przepisów. Znaczna liczba tych działań będzie dotyczyła prac w zakresie ochrony wód.

Celem niniejszej publikacji jest analiza problemów związanych z wdrażaniem w Polsce wymagań dyrektywy 91/676/EWG w sprawie ochrony wód przed zanieczyszczeniami spowodowanymi przez azotany ze źródeł rolniczych (tzw. dyrektywy azotanowej). Na tej podstawie przedyskutowany zostanie wpływ procesu integracji na europeizację polskiej polityki ekologicznej.

Do realizacji powyższego celu przeprowadzono ponad 30 wywiadów z pracownikami instytucji centralnych, administracji samorządowej, służb doradztwa rolniczego, rolnikami i innymi osobami zaangażowanymi we wdrażanie w Polsce dyrektywy azotanowej, analizowano także dokumenty dotyczące tego procesu. Pełne wyniki badań zostaną opublikowane w raporcie tech-

nicznym FAO [Karaczun, Lowe, Zellei, 2003]. Badania prowadzono w latach 1999–2002 w ramach projektu CEESA (Zrównoważone Rolnictwo w Centralnej i Wschodniej Europie) finansowanego przez 5. Program Ramowy UE.

1. Definicja problemu

Początek rozwoju wspólnotowej polityki ochrony wód wiąże się zazwyczaj z rezultatami Szczytu Paryskiego w 1972 roku, kiedy to po raz pierwszy publicznie stwierdzono, że zanieczyszczenie wód jest istotnym problemem politycznym i kraje członkowskie powinny poświęcić więcej uwagi jego rozwiązaniu. W efekcie Szczytu niektóre państwa UE przystąpiły do międzynarodowych konwencji mających na celu ochronę wspólnych rzek oraz Morza Północnego. Był to oczywisty sygnał dla Komisji Europejskiej, że należy podjąć działania mające na celu koordynację europejskiej polityki ochrony zasobów wodnych [Jordan, 2002]. Od tego czasu UE przyjęła szereg regulacji mających na celu racjonalizację wykorzystania wód, przy czym można wyróżnić dwa okresy wzmożonej aktywności w tym zakresie — lata siedemdziesiąte, kiedy to wydano pierwsze dyrektywy i rozporządzenia w tym zakresie oraz lata dziewięćdziesiąte i początek XXI wieku, kiedy zaczęto zaostrzać wcześniejsze regulacje. Ogólnie można stwierdzić, że UE podchodzi do problemu ochrony wód przed zanieczyszczeniem z dwóch kierunków:

- poprzez ustalenie dopuszczalnych standardów jakości wód. Pierwsze przepisy w tym zakresie wydano w 1975 roku, określały one wymagania dotyczące jakości wód powierzchniowych będących źródłem wody pitnej (Dyrektywa 75/440/EWG). Wydane w kolejnych latach akty prawne wprowadzają normy dla wód przeznaczonych do kąpieli (celów rekreacyjnych — Dyrektywa 76/160/EWG), jakości wód niezbędnych dla życia ryb (78/659/EWG) i skorupiaków (79/923/EWG). Osobne przepisy dotyczą jakości wody pitnej (98/83/EC);
- poprzez ustalenie wymagań normatywnych dla ścieków i zanieczyszczeń odprowadzanych do wód. Dyrektywa 76/464/EWG wprowadziła ograniczenie w odprowadzaniu do wód powierzchniowych pewnych substancji, uznanych za niebezpieczne dla ich jakości (m.in. metale ciężkie, detergenty, pestycydy itp.), w kolejnych latach określono przepisy regulujące zrzut do wód poszczególnych niebezpiecznych związków. Bardzo ważne przepisy dotyczące ochrony wód znajdują się w dyrektywie 91/271/EWG dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych oraz w dyrektywie 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed azotanami pochodzenia rolniczego.

W 2000 roku większość zagadnień z zakresu ochrony wód ujęto w jedną dyrektywę ramową,

Ważnym obszarem wspólnotowej polityki ochrony wód jest zapobieganie ich zanieczyszczeniu przez źródła rolnicze. Jest to niezwykle istotny i trudny element polityki ekologicznej — zanieczyszczenie wód azotanami traktowane jest powszechnie jako jeden z najpoważniejszych problemów istniejących na styku ochrony środowiska i rozwoju rolnictwa [Shortle, Abler, Ribando,

2001]. Dlatego też w 1991 roku w UE weszła w życie dyrektywa w sprawie ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzenia rolniczego [OJ L 375, 1991]. Celem tego aktu prawnego jest zapewnienie właściwego sposobu postępowania z nawozami i odpadami w gospodarstwach rolnych tak, aby zapewnić wysoki poziom ochrony wód przed infiltracją do nich azotanów. Omawiany akt prawny wprowadza szereg obowiązków, które muszą być realizowane zarówno przez sprawców zanieczyszczenia — czyli rolników, jak i przez administrację państw członkowskich. Na władze publiczne Dyrektywa nakłada m.in. obowiązek wyznaczenia tzw. stref wrażliwych¹ — to jest obszarów, na których w wyniku działalności rolnej doprowadzono do zanieczyszczenia wód azotanami w takim stopniu, że ich stężenie wynosi (lub może osiągnąć ten poziom) ponad 50 mg N/dm³. Dla obszarów tych należy przygotować Plany Działań, których realizacja ma zapewnić wysoki poziom ochrony zasobów wodnych. Na obszarach tych wprowadzone zostaną ograniczenia dotyczące np. ilości stosowanych nawozów azotowych do 170 kg N (w czystym składniku) na hektar, a rolnicy posiadający tu gospodarstwa zobowiązani będą do stosowania zasad Kodeksu Dobrej Praktyki Rolniczej (Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do przygotowania takiego Kodeksu); rolnicy prowadzący hodowlę zwierząt będą mieli obowiązek posiadania szczelnych zbiorników na płynne odchody zwierzęce o pojemności wystarczającej na ich magazynowanie w okresie, gdy substancje te nie mogą być wprowadzane na pola uprawne i/lub płyt obornikowych [Goodchild, 1998]. Wprowadzenie powyższych wymagań jest dla krajów członkowskich obowiązkowe w strefach wrażliwych. W zależności od poziomu zanieczyszczenia wód, a także krajowej polityki ekologicznej rządy państw członkowskich mogą uznać całą powierzchnię kraju za strefę wrażliwą, mogą też wyznaczyć te strefy tylko tam, gdzie wynika to z poziomu zanieczyszczenia wód [De Clercq i in., 2001].

Problem zanieczyszczenia wód został w Polsce zauważony dość wcześnie; już w 1974 roku Sejm uchwalił ustawę Prawo Wodne. Nie stało się to jednak powodem do podjęcia bardziej zdecydowanych działań. Według Jasińskiego [Jasiński, 1999] było to głównie spowodowane tym, że rządy państw socjalistycznych, będąc właścicielami podmiotów zanieczyszczających środowisko, nie były zainteresowane wprowadzaniem restrykcji utrudniających ich działalność. Co więcej w owym czasie dla polityków znacznie ważniejsza była produkcja niż osiąganie celów ekologicznych. Nic więc dziwnego, że do lat dziewięćdziesiątych nie tylko w Polsce, ale w żadnym z państw Europy Centralnej i Wschodniej nie wprowadzono regulacji podobnych do dyrektywy azotanowej, nie podejmowano w szerszym zakresie także praktycznych prac mających na celu ochronę zasobów wodnych przed azotanami pochodzenia rolniczego. W Polsce działało się tak mimo, iż problem zanieczyszczenia wód przez rolnictwo był znany naukowcom i ekspertom zajmującym się ochroną środo-

¹ W polskim piśmiennictwie używa się również określenia „strefy narażone”, wydaje się jednak, że „strefy wrażliwe” lepiej oddają cel dyrektywy.

wiska. Przeprowadzone w latach osiemdziesiątych kontrole wykazały, że duże fermy zwierzęce są źródłem poważnych zagrożeń — badania wykonane w 9 województwach pozwoliły na stwierdzenie, że ryzyko takie stwarza ponad 50% gospodarstw rolnych zajmujących się produkcją zwierzęcą [Elgström, Jönsson, 2000]. Mimo tych alarmujących informacji prac mających na celu przeciwdziałanie temu zagrożeniu nie podejmowano.

W niewielkim stopniu sytuację zmieniło przyjęcie na początku lat dziewięćdziesiątych aktywnej polityki ekologicznej. Uchwalona w 1991 roku Polityka Ekologiczna Państwa w zasadzie pomija problem zanieczyszczenia wód ze źródeł rolniczych; nie stworzono na jej podstawie żadnych instrumentów, które miałyby pomóc w poprawie sytuacji [Karaczun, 2001]. Tym niemniej to właśnie w tym okresie zaczęto w Polsce szerzej dyskutować na ten temat, podjęto także pierwsze, zakrojone na szerszą skalę programy mające na celu ochronę wód przed azotanami pochodzenia rolniczego (patrz niżej). Chociaż podstawowym powodem tych działań była początkowo chęć ochrony Bałtyku i wywiązanie się Polski z zobowiązań wynikających z ratyfikacji Konwencji Helsińskiej w sprawie ochrony Morza Bałtyckiego (HELCOM), to szybko zaczęto wskazywać na dyrektywę azotanową jako na modelowy sposób podejścia do tego problemu, a na proces integracji europejskiej jako na powód, dla którego powinno się podejmować w tej sprawie zdecydowane działania [Henriksson, Sapek A., Sapek B., 2001].

Definicja problemu zanieczyszczenia wód ze źródeł rolniczych uległa całkowitej zmianie w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych. Po podpisaniu traktatu akcesyjnego stało się jasne, że jednym z podstawowych warunków uczestnictwa w UE będzie dokonanie transpozycji i fizyczne wdrożenie unijnego *Acquis Communautaire* [Grabbe, 2001]. Spowodowało to, że problem ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzenia rolniczego przestał być kwestią interesującą jedynie naukowców i ekspertów, a stał się ważnym punktem politycznych negocjacji prowadzonych przez przedstawicieli Polski i Unii Europejskiej [Karaczun, 2002].

2. Negocjacje akcesyjne

Negocjacje akcesyjne pomiędzy Polską w Unią Europejską zostały oficjalnie otwarte w marcu 1998 roku. Bardzo szybko okazało się, że Polska jest niewystarczająco przygotowana do akcesji — przeprowadzony proces tzw. *screeningu*, to jest porównania zgodności prawa polskiego z przepisami UE wykazał, że w krajowej legislacji dotyczącej ochrony środowiska uwzględnione jest jedynie 8% wymagań unijnych [Niesyto, 1999]. Wskazywało to na ogrom pracy, jaki stał przed polską administracją i politykami w zakresie dostosowywania prawa. Problem ten dotyczył także wymagań dyrektywy azotanowej — jak już wspomniano wcześniej Polska nie posiadała podobnych do dyrektywy przepisów.

Wydaje się, że w początkowym okresie przygotowania do akcesji problem braku harmonizacji przepisów i słabej gotowości naszego kraju do wdrażania

wspólnotowych wymagań w zakresie ochrony środowiska został przez polskich polityków zlekceważony. Choć w Ministerstwie Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (MOŚZNiL) w ramach Departamentu Polityki Ekologicznej utworzono zespół odpowiedzialny za przygotowanie i prowadzenie negocjacji w rozdziale Środowisko, to był on niewielki i stosunkowo słaby, brakowało w nim przede wszystkim prawników znających prawo unijne oraz ekonomistów; zespół miał także niewielką możliwość pozyskiwania niezbędnych informacji od departamentów merytorycznych MOŚZNiL. W okresie późniejszym podejmowano próby wzmacniania tego zespołu, ale przez długi czas problemy integracji europejskiej nie były traktowane w resorcie środowiska jako priorytet. Potwierdzeniem może być tu fakt, że prowadzenia negocjacji akcesyjnych nie powierzono politykowi posiadającemu silne zaplecze polityczne, ale ekspertowi i naukowcowi, dr Januszowi Radziejowskiemu, który wówczas pełnił funkcję wiceministra w MOŚZNiL.

Taki stan rzeczy można tłumaczyć dwoma przyczynami. Pierwszą z nich jest technokratyczny charakter negocjacji akcesyjnych. Powoduje to, że są one prowadzone przez wąskie, dobrze wykwalifikowane i przygotowane zespoły urzędników, przy niewielkim udziale polityków [Grabbe, 2001]. Bardzo często decyzje podejmuje uczestniczący w rozmowach urzędnicy; podjęte zobowiązania są później jedynie formalnie akceptowane przez polityków. Ci, wyłączeni z rozmów technicznych, pozbawieni o nich pełnej informacji i posiadający jedynie ogólną wiedzę na ich temat, nie rozumiejąc wszystkich implikacji procesu akcesyjnego, niejednokrotnie uznają, że rozwiązywanie wewnętrznych problemów jest znacznie bardziej istotne niż przygotowywanie negocjacji lub wywiązywanie się z obietnic złożonych przez negocjatorów [Williams, 2001]. Grabbe [2001] nazywa to „eksportem deficytu demokracji” — wskazując, że UE z jednej strony domaga się stworzenia w krajach akcesyjnych stabilnej i trwałej demokracji, z drugiej strony eksportuje do nich swój własny, niedemokratyczny sposób podejmowania decyzji. W takiej sytuacji nie jest dziwne, że politycy nie są zainteresowani budowaniem silnych i wyposażonych w szerokie kompetencje zespołów negocjacyjnych.

Drugą przyczyną mogło być przekonanie, że problemy ochrony środowiska nie będą w istotny sposób wpływać na rozmowy Polski z UE. Polscy eksperci i politycy analizując wcześniejsze procesy rozszerzenia Unii nie znajdowali przykładów negocjacji, w których problemy ochrony środowiska wpłynęłyby na ich wynik. W latach dziewięćdziesiątych, gdy do UE wstępowały kraje skandynawskie i Austria, tematykę tą poruszano przede wszystkim w kontekście tego, czy państwa te będą mogły zachować część ostrzejszych wymagań środowiskowych niż obowiązujące w innych krajach członkowskich. Również we wcześniejszej dekadzie, gdy w latach osiemdziesiątych negocjacje prowadziły Hiszpania i Portugalia problemy ochrony środowiska w zasadzie zostały pominięte [Conference..., 2000; Soverovski, 2000]. Mogło się wo-

bec tego wydawać, że stanie się tak także w przypadku krajów Europy Środkowej i Wschodniej.

Zapewne wpłynęło to na sposób sformułowania pierwszego stanowiska negocjacyjnego w obszarze „Środowisko”. Przygotowując je Rząd Polski starał się pokazać problemy ekologiczne, przed jakimi Polska stoi tak, aby później wspólnie z negocjatorami unijnymi poszukiwać sposobów ich rozwiązania. W odniesieniu do wymagań dyrektywy azotanowej autorzy wyszli z założenia, że nasz kraj nie jest przygotowany do praktycznego ich wdrożenia, zwłaszcza ze względu na słabe wyposażenie gospodarstw rolnych w zbiorniki do przechowywania gnojowicy. Oceniono, że instalacje takie posiada tylko 5% gospodarstw, w których hodowane są zwierzęta; niezbędna jest budowa tych urządzeń w pozostałych 600 000 gospodarstw. Ponieważ oszacowano, że średni koszt budowy zbiornika to 5000 EUR, to stwierdzono, że całkowity koszt wdrożenia wymagań dyrektywy wyniesie 3 miliardy EUR. Opierając się na tym założeniu, rząd Polski zwrócił się do UE z prośbą o przyznanie 8-letniego okresu przejściowego na fizyczną realizację postanowień dyrektywy — przede wszystkim na budowę zbiorników na gnojowice i płyt obornikowych w indywidualnych gospodarstwach rolnych [*Stanowisko...*, 1999]

W odniesieniu do przyjętego założenia, że ochrona środowiska nie będzie problemem akcesyjnym, sposób sformułowania stanowiska należy uznać za racjonalny. Polscy negocjatorzy wskazali realny problem, jakim był brak infrastruktury do magazynowania płynnych odchodów zwierzęcych w gospodarstwach rolnych, mając nadzieję, że na dalszych etapach negocjacji będą się wspólnie z ekspertami unijnymi zastanawiać, jak problem ten rozwiązać. Niestety w rozumowaniu tym popełniono istotny błąd wynikający z braku wystarczająco dokładnej i głębokiej analizy poprzednich procesów rozszerzenia Unii Europejskiej i rozwoju wspólnotowej polityki ekologicznej. Gdy do UE wstępowały kraje skandynawskie i Austria, to w państwach tych istniał znakomicie rozwinięty system ochrony środowiska. Kraje te posiadały przepisy ekologiczne zbieżne lub nawet lepiej rozwinięte niż w UE, a istniejące tam instytucje były dobrze przygotowane do akcesji. Stąd kwestie te nie były powodem kontrowersji w trakcie negocjacji, chociaż były one prowadzone w okresie, w którym polityka ekologiczna UE ulegała znacznemu zaostreniu, bowiem właśnie w połowie lat dziewięćdziesiątych zaczęto dyskutować o zjawisku deficytu implementacyjnego — to jest o różnicy pomiędzy wymaganiami wspólnotowego prawa ochrony środowiska, a ich wdrożeniem przez państwa członkowskie. Zarówno naukowcy [Jordan, 1998], jak i unijni urzędnicy i politycy zauważali, że pomimo rozwoju polityki ekologicznej stan środowiska w UE nie ulega poprawie, a niektóre państwa — zwłaszcza Hiszpania, Portugalia, a także Grecja — niemalże bojkotują wymagania unijnych dyrektyw [Christiansen, Tangen, 2002, s. 26]. Przyczyn tego zjawiska doszukiwano się między innymi w zbyt liberalnym potraktowaniu kwestii ekologicznych w trakcie negocjacji akcesyjnych prowadzonych z Hiszpanią i Portugalią. Wpłynęło to na stanowisku Komisji Europejskiej i niektórych krajów człon-

kowskich (określanych jako liderzy unijnej polityki ekologicznej — m.in. Szwecji, Niemiec, Holandii) w odniesieniu do negocjacji z krajami Środkowej i Wschodniej Europy. Zgodnie z tym podejściem kraje te nie tylko powinny w trakcie negocjacji wykazać, że dokonały harmonizacji prawa, ale także udowodnić, że są przygotowane do rzeczywistego wdrożenia tych wymagań.

Dlatego też odpowiedź UE na pierwsze stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze Środowisko było bardzo formalne. Zamiast dyskusji, jak wspólnie rozwiązywać problemy ekologiczne, polscy politycy usłyszeli, że dyrektywa azotanowa stanowi istotną część unijnego *Acquis* w zakresie ochrony środowiska, dlatego też nasz kraj powinien przemyśleć dotychczasowe stanowisko i podjąć działania zapewniające wdrożenie wymagań dyrektywy do dnia akcesji [*Conference...*, 2000].

Był to klarowny sygnał, że Polska musi zmienić swoją taktykę negocjacyjną, usztywnić i bardziej sformalizować swoje stanowisko. Tak też się stało. Wzmocniono zespół odpowiedzialny za negocjacje, zaczęto poszukiwać takiej interpretacji dyrektywy, która będzie korzystna dla naszego kraju. Powołując się na raport Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, w którym (na podstawie kilku tysięcy próbek monitoringowych wód podziemnych i powierzchniowych) stwierdzono, że problem zanieczyszczenia zasobów wodnych azotanami w Polsce ma charakter marginalny, a jeśli nawet zanieczyszczenie takie występuje, to jego źródłem nie jest rolnictwo. Ministerstwo Środowisko wskazało także na znacznie niższą obsadę zwierząt w polskich gospodarstwach rolnych, co powoduje, że zasoby wodne w naszym kraju nie są zagrożone zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi z produkcji rolniczej [*Plan...*, 2001]. Dlatego też w poprawionym stanowisku stwierdzono, że nie ma w Polsce potrzeby wyznaczania obszarów wrażliwych, wobec tego nie trzeba przygotowywać Planów Działań dla tych obszarów, a rolnicy nie mają obowiązku (który wynikałby z dyrektywy azotanowej) posiadania (budowy) szczelnych zbiorników na gnojowice i płyt obornikowych. Konkludując Rząd Polski stwierdził, że nie będzie miał problemu z wdrożeniem wszystkich wymagań dyrektywy azotanowej do dnia uzyskania członkostwa w UE i wycofał się z prośby o przyznanie ośmioletniego okresu przejściowego [*Nowe...*, 2001]. I chociaż UE nie w pełni zgodziła się z takim podejściem (domagając się między innymi, aby Polska do końca 2003 roku wyznaczyła strefy wrażliwe, lub przedstawiła bardziej jednoznaczne dowody, że nie ma potrzeby ich utworzenia), to ogólnie stanowisko to zostało zaakceptowane, dzięki czemu negocjacje w obszarze „Środowisko” zostały zamknięte.

3. Harmonizacja

Prace nad wprowadzeniem do polskiej legislacji przepisów odpowiadających wymaganiom dyrektywy azotanowej rozpoczęto pod koniec lat dziewięćdziesiątych. W ich efekcie w 2000 roku Parlament uchwalił ustawę o nawozach i nawożeniu [*Ustawa o nawozach...*, 2000], która wprowadzała większość szczegółowych wymagań dyrektywy — w tym także obowiązek wyposaże-

nia gospodarstw, w których hodowane są zwierzęta w szczelne zbiorniki do przechowywania płynnych odchodów zwierzęcych i w płyty obornikowe. Uchwalona rok później ustawa Prawo wodne [*Ustawa Prawo Wodne, 2002*] zawiera m.in. regulacje dotyczące wyznaczania stref wrażliwych. Do tego aktu prawnego w 2002 roku wydano dwa rozporządzenia wykonawcze Ministra Środowiska:

- w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych [*Rozporządzenie Ministra Środowiska z 23 grudnia 2002 roku w sprawie kryteriów...*],
- w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych [*Rozporządzenie Ministra Środowiska z 23 grudnia 2002 roku w sprawie szczegółowych wymagań...*].

Ponieważ w tym czasie wydano także Polski Kodeks Dobrej Praktyki Rolnej, można uznać, że przepisy krajowe są obecnie zgodne z wymaganiami UE. Nie oznacza to jednak, że stworzony system prawny nie jest pozbawiony wad, a realizacja wprowadzonych obowiązków nie napotka na trudności.

Istotnych problemów należy spodziewać się w odniesieniu do wdrażania wymagań ustawy o nawozach i nawożeniu. Ustawodawca wprowadził w tym akcie prawnym dwa przepisy, z których jeden nie jest w pełni zgodny z wymaganiami UE, drugi natomiast nakłada na polskich rolników znacznie dalej idące obowiązki niż przepisy wspólnotowe. W trakcie prac parlamentarnych nad projektem ustawy posłowie wprowadzili w nim zasadniczą zmianę poprzez obniżenie wymaganej pojemności zbiorników na gnojowicę do czterech miesięcy (w projekcie rządowym wprowadzono wymóg, żeby zbiorniki posiadały pojemność wystarczającą na gromadzenie płynnych odchodów przez okres sześciu miesięcy — co było zgodne z wymaganiami dobrej praktyki rolniczej i wynikało z długości okresu wegetacyjnego w naszym kraju). Podstawowym argumentem, który spowodował tę zmianę był koszt takiej inwestycji — posłowie uznali, że budowa mniejszych zbiorników będzie dla rolników mniej kosztowna. Potraktowano więc ustawę jako dokument wewnętrznie polski, a nie akt prawny, którego celem jest harmonizacja przepisów polskich z wymaganiami wspólnotowymi. Doprowadziło to do bałaganu legislacyjnego — w ustawie mówi się bowiem o zbiornikach o pojemności wystarczającej na 4 miesiące, podczas gdy w Kodeksie Dobrej Praktyki Rolniczej (KDPR) wprowadzono wymóg budowy zbiorników o pojemności wystarczającej na co najmniej sześć miesięcy. Będzie to miało daleko idące konsekwencje. Rolnicy, którzy zachowają się zgodnie z wymaganiami przepisów polskich i zbudują zbiornik o pojemności czteromiesięcznej, nie będą spełniali wymagań zawartych w Kodeksie Dobrej Praktyki Rolniczej. Z tego też względu nie będą oni mogli uczestniczyć w programach rolnośrodowiskowych, prawdopodobnie będą mieli także trudności w uzyskiwaniu innych form pomocy z funduszy unijnych. Co więcej, jeżeli ich gospodarstwa położone będą na terenach

uznanych za obszary wrażliwe, to nie wypełniając wymogów KDPR, nie będą wypełniać także wymagań dyrektywy azotanowej!

Z drugiej strony omawiana ustawa wprowadza wymóg idący dalej niż dyrektywa azotanowa. Zgodnie bowiem z dyrektywą obowiązek budowy zbiorników spoczywa na tych rolnikach, którzy swoje gospodarstwa mają zlokalizowane na obszarach uznanych za wrażliwe, dla pozostałych producentów wymóg ten nie jest obligatoryjny. W Polsce obowiązek posiadania zbiorników rozciągnięto na wszystkich rolników posiadających w swoich gospodarstwach zwierzęta. Podejście to może mieć negatywne konsekwencje dla terminowego wywiązania się naszego kraju z obowiązku wdrożenia wymagań dyrektywy. Chociaż zastosowane w naszym kraju rozwiązanie, z punktu widzenia wymagań ochrony środowiska, należy uznać za najbardziej prawidłowe, to wprowadza ono problem ustalenia listy priorytetów — u których rolników instalacje powinny być budowane w pierwszej kolejności. Nakłada to na władze publiczne konieczność wprowadzenia takich zapisów w programach wspierających budowę tych urządzeń, aby zapewnić, że w pierwszej kolejności inwestycje te realizowane będą w gospodarstwach położonych na obszarach wrażliwych.

Ustawa o nawozach i nawożeniu dokonała także zmiany klasyfikacji gnojowicy. Wcześniej — zgodnie z ustawą o odpadach — była ona traktowana jako odpad, co powodowało, że jej rolnicze wykorzystanie było możliwe tylko w określonych przypadkach i po spełnieniu określonych obowiązków. Z drugiej strony, ponieważ racjonalizacja gospodarowania gnojowicą była działaniem służącym ochronie środowiska przed odpadami, to działania takie mogły otrzymać wsparcie ze środków funduszy ekologicznych. Dokonana nowelizacja spowodowała daleko idące zmiany. Obecnie gnojowica traktowana jest jako nawóz i jedynym wymogiem dotyczącym jej stosowania jest zakaz jej wylewania na zamrażniętą ziemię, pod rośliny przeznaczone do bezpośredniej konsumpcji przez ludzi i w innych przypadkach określonych w ustawie i Kodeksie Dobrej Praktyki Rolniczej (przy czym jedynie wymagania ustawy mają charakter obligatoryjny). Należy się spodziewać, że będzie to prowadziło do licznych konfliktów środowiskowych, przede wszystkim w rejonach, w których istnieją duże, przemysłowe fermy hodowlane i gdzie wykorzystanie gnojowicy w sposób zgodny z Kodeksem Dobrej Praktyki Rolniczej będzie bardzo trudne. Co więcej, problematyczne stanie się finansowanie budowy zbiorników na gnojowice przez fundusze ekologiczne. Jeśli jest ona traktowana jako nawóz, to finansowanie urządzeń służących do jej magazynowania jest wydatkiem produkcyjnym — wspierającym działalność gospodarstwa rolnego, a nie działaniem mającym na celu ochronę środowiska. Dlatego wspieranie budowy zbiorników w prywatnych gospodarstwach przez fundusze publiczne będzie uznawane za niezgodne z przepisami UE w zakresie pomocy publicznej.

4. Wdrażanie

Harmonizacja prawa to tylko pierwszy etap niezbędnych do wykonania prac. Znacznie trudniejszy będzie etap następny — fizyczne wdrożenie no-

wych przepisów. Szacuje się, że pełny koszt inwestycji mających na celu realizację wymagań wprowadzonych w wyniku transpozycji przepisów unijnych wyniesie około 120–150 miliardów złotych. Wskazuje to przed jak gigantycznym wysiłkiem finansowym stoi Polska.

Koszt wdrożenia wymagań dyrektywy azotanowej oszacowano na 13 580 milionów złotych, z czego 12 280 miliona złotych to koszt urządzeń do składowania, przechowywania i stosowania nawozów. Resort środowiska szacuje, że około 70% tej sumy zostanie sfinansowane ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, funduszy przedakcesyjnych i budżetu państwa; pozostałą jej część (około 3680 milionów zł) zapłacą sami rolnicy [Plan..., 2001]. Warto jednak zauważyć, że w świetle przyjętej przez stronę polską interpretacji dyrektywy i przedstawionego stanowiska negocjacyjnego, koszt ten związany jest raczej z wdrażaniem przepisów polskich (wynikających z ustawy o nawozach i nawożeniu), niż przepisów UE. Dotyczy to przede wszystkim kosztów budowy zbiorników na gnojowice i płyt gnojowych — które zostały oszacowane dla całego obszaru Polski, a nie jedynie dla obszarów, które uznane zostaną za wrażliwe.

Wysoki koszt budowy instalacji do gospodarowania odchodami zwierzęcymi w gospodarstwach rolnych może być jedną z poważniejszych barier dla terminowego wywiązania się Polski z zobowiązań przedstawionych w *Planie implementacyjnym dyrektywy azotanowej...* [Plan..., 2001]. Korzyść z budowy urządzeń (przede wszystkim dzięki racjonalizacji nawożenia) odnoszą jedynie bardzo duże gospodarstwa, takie, które hodują więcej niż kilkadziesiąt dużych sztuk zwierząt. Jest to o tyle istotne, że farmy takie stanowią w warunkach polskich mniejszość — przeważają gospodarstwa hodujące od kilku do kilkunastu zwierząt [Karaczun, Lowe, Zellei, 2003]. Dla takich producentów budowa instalacji to nie tylko wysoki koszt, ale również przeznaczenie środków na inwestycje nieprodukcyjne, to jest takie, które nie generują zysku. Należy się wobec tego spodziewać, że wiele niewielkich gospodarstw porzuci hodowlę zwierząt (z przeznaczeniem tych produktów na rynek) po to, by nie być zmuszonym do budowy zbiorników na gnojowice lub płyt obornikowych. Problem ten nie jest specyficzny dla Polski. Jak wskazuje Henriksson [Henriksson, 1997] w Szwecji ostre regulacje w tym zakresie spowodowały, że część małych gospodarstw wypadła z produkcji zwierzęcej.

Aby odpowiedzieć na pytanie, czy Polska będzie w stanie terminowo wdrożyć wymagania dyrektywy azotanowej, należy m.in. przeanalizować dotychczas zrealizowane programy mające na celu budowę w gospodarstwach rolnych urządzeń do gospodarowania odchodami zwierzęcymi, a także odnieść obecny poziom wydatków publicznych i prywatnych na ten cel do potrzeb inwestycyjnych. Do chwili obecnej większość podjętych programów mających na celu budowę zbiorników na gnojowice i płyt obornikowych w gospodarstwach rolnych inspirowana i wspierana była przez partnerów zagranicznych. W latach dziewięćdziesiątych i na początku XXI wieku wdrożono w Polsce cztery takie programy:

1. Polskie Rolnictwo i Ochrona Wód. Program realizowany był w latach 1992–1995 dzięki finansowemu wsparciu środków Agencji Ochrony Środowiska USA na terenach byłych województw: ostrołęckiego i szczecińskiego. W jego ramach wybudowano sześć demonstracyjnych instalacji do magazynowania odchodów zwierzęcych i kilkanaście płyt obornikowych. Program zawierał także część szkoleniowo — edukacyjną. Dzięki temu chęć budowy zbiorników zgłosiła duża grupa producentów rolnych, co spowodowało uruchomienie dodatkowych środków wojewódzkich funduszy ekologicznych w Ostrołęce i Szczecinie na wsparcie inwestycji wykonywanych przez zainteresowanych producentów. Dzięki temu dofinansowano budowę dalszych 160 zbiorników i 260 płyt obornikowych [Rey, 1996].
2. Program ograniczania zanieczyszczeń Bałtyku ze źródeł rolniczych. Był on finansowany ze środków szwedzkich. Jego pierwszą fazę realizowano w latach 1994–1997 na Żuławach i w gminie Ciechocin koło Torunia. W latach 1998–2002 realizowano drugi etap programu w dwóch gminach — jednej na terenie Mazowsza i jednej na Podlasiu. W ramach programu wybudowano 12 zbiorników na gnojowicę. 50% kosztów było finansowane przez program, pozostała część przez rolników, z tym, że mogli oni uczestniczyć w projekcie w sposób bezgotówkowy — w takim przypadku wkład stanowiły materiały budowlane oraz robocizna. Również w tym przypadku program spotkał się z dużym zainteresowaniem; był on kontynuowany dzięki wsparciu udzielonemu przez fundusze wojewódzkie w Toruniu i Gdańsku, z tym że fundusze finansowały nie więcej niż 40% kosztów inwestycji [Ograniczanie..., 2000, s. 32].
3. Ochrona wód na terenach wiejskich. Był to projekt realizowany w byłych województwach: olsztyńskim, ostrołęckim i szczecińskim w końcu lat dziewięćdziesiątych ze środków UE, w ramach programu PHARE. Jego celem było wsparcie wdrażania dyrektywy azotanowej w naszym kraju. Dzięki wsparciu UE zrealizowano 261 inwestycji, przy czym minimum 20% kosztów budowy musiało być pokryte przez rolnika [Rynkiewicz, 2001].
4. W 2000 roku Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej rozpoczął realizację trzyletniego programu inwestycyjnego mającego na celu budowę urządzeń do gospodarowania odchodami zwierzęcymi w gospodarstwach rolnych. Projekt finansowany jest przez szereg instytucji międzynarodowych, w tym Bank Światowy, GEF, the Nordic Environment Finance Co-operation. Inwestycje realizowane są na terenie dwóch województw: mazowieckiego i zachodniopomorskiego. Jest to największy z dotychczas zrealizowanych programów, jego budżet sięga 60 milionów złotych. Dzięki realizacji projektu wybudowane zostaną inwestycje do składowania odchodów zwierzęcych w 1100 gospodarstwach rolnych.

Obok finansowania ze źródeł zagranicznych, inną cechą charakterystyczną powyższych programów było to, że ich realizacja powodowała wzrost zainteresowania rolników, a także władz lokalnych działaniami w tym zakresie. Niestety, zazwyczaj entuzjazm ten był krótkotrwały i pozwalał na wybudowa-

nie dodatkowo kilkunastu — kilkudziesięciu inwestycji (wyjątkiem jest tu byłe woj. ostrołęckie). Działania te bardzo długo nie stały się początkiem podjęcia długofalowych prac na poziomie ogólnokrajowym. Wynikało to prawdopodobnie z kilku przyczyn, wśród których za najważniejsze można uznać:

- niski priorytet tych prac w odniesieniu do innych inwestycji proekologicznych (zarówno na szczeblu regionalnym jak i centralnym),
- obawę zarządów funduszy ekologicznych przed wspieraniem inwestycji w prywatnych gospodarstwach rolnych (brak jasnych kryteriów, trudność w ustaleniu listy priorytetowych działań w przypadku dużej ilości chętnych, itp.);
- słabą współpracę pomiędzy instytucjami zajmującymi się ochroną środowiska i rolnictwem zwłaszcza na poziomie centralnym, co nie pozwoliło na wspólne ustalenie ram ogólnopolskiego programu inwestycyjnego;
- szczupłe środki finansowe na wspieranie prac w ochronie środowiska przy dużej liczbie różnych działań, które powinny być finansowane.

Dopiero w 2003 roku Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we współpracy z funduszami wojewódzkimi rozpoczął prace mające na celu wdrożenie ogólnopolskiego programu budowy zbiorników na gnojowicę i płyt obornikowych. Wdrożenie programu napotyka na poważne problemy wynikające ze słabego rozeznania funduszy wojewódzkich w potrzebach inwestycyjnych w tym zakresie. Nakłada się na to brak lub słaba współpraca instytucji zajmujących się ochroną środowiska z tymi, które odpowiadają za rozwój rolnictwa. Nawet jednak tam, gdzie projekt ten zostanie rozpoczęty, to jeśli nie zostaną wprowadzone specjalne procedury akceptacji wniosków w tym zakresie (upraszczające proces aplikacji o środki), fundusze wojewódzkie na swoim terenie działania nie będą w stanie sfinansować więcej niż kilkadziesiąt inwestycji rocznie. Będzie to zdecydowanie mniej od istniejących potrzeb. W świetle wspomnianej wcześniej zmiany definicji gnojowicy nie jest także pewne, czy będzie możliwe kontynuowanie tego programu po wstąpieniu Polski do UE.

W odniesieniu do powyższych uwarunkowań wydaje się mało prawdopodobne terminowe wywiązanie się Polski z zobowiązań w odniesieniu do budowy zbiorników na gnojowicę. W przedstawionym w trakcie negocjacji stronie wspólnotowej dokumencie stwierdzono, że realizacja tych prac zakończy się zgodnie z zapisami zawartymi w ustawie o nawozach i nawożeniu, to jest w 2008 roku [*Plan...*, 2001]. Aby było to możliwe, planowano, że w latach 2001–2008 rocznie na ten cel wydawane będzie ponad 1 miliard złotych. Niestety, w praktyce okazało się, że przeznaczenie tak dużych środków nie jest możliwe. Analiza wydatków funduszy ekologicznych wskazuje, że w 2002 roku na ten cel wydano nie więcej niż 3% założonej sumy; w 2003 roku wydatki kształtować się będą na podobnym poziomie. Nie należy się także spodziewać poważniejszego wsparcia finansowego na budowę zbiorników na gnojowicę z SAPARD lub z funduszy unijnych [Karaczun, 2002]. Najprawdopodobniej również wielkość wsparcia przeznaczonego na realizację wspólnego projek-

tu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i funduszy wojewódzkich będzie znacząco mniejsza niż potrzeby. Dlatego też niezwykle istotny jest właściwy wybór wspieranych inwestycji, tak aby zapewnić, że w pierwszej kolejności budowane będą instalacje w tych gospodarstwach, w których obowiązek ich posiadania wynika z dyrektywy UE.

5. Europeizacja polskiej polityki ekologicznej

W literaturze spotyka się dwie podstawowe definicje procesu europeizacji. Według pierwszego z nich jest to wpływ wywierany przez poszczególne państwa członkowskie na tworzenie i sposób realizacji polityki wspólnotowej [Jordan, 2002]. Zgodnie z tym znaczeniem to kraje członkowskie decydują o priorytetach polityki oraz o społecznych, ekonomicznych i środowiskowych uwarunkowaniach jej realizacji. W tej koncepcji kierunek polityki europejskiej zależy od determinacji, siły i znaczenia politycznego krajów popierających poszczególne rozwiązania [Elgström, Smith, 2000; Fałęcka-Jabłońska, 1991]. Część autorów zwraca jednak uwagę, że w procesie integracji europejskiej europeizacja powinna być definiowana raczej jako wpływ polityki wspólnotowej na kraje akcesyjne [Börzel, 1999; Lippert, Umbach, Wessels 2001]. Choć w miejscu tym nie jest możliwe rozstrzygnięcie sporu, które podejście jest bardziej właściwe, to obydwie można odnieść do procesu harmonizacji i wdrażania w Polsce wymagań dyrektywy azotanowej.

Po pierwsze bezdyskusyjny jest wpływ polityki ekologicznej Unii Europejskiej na zmianę podejścia do problemu ochrony wód przed azotanami w naszym kraju. Ponieważ kwestie te były objęte regulacjami prawnymi w UE, to Polska musiała stworzyć odpowiednie przepisy, których wdrożenie powinno pozwolić na skuteczną ochronę wód. Unia bezpośrednio (w ramach programu PHARE) lub też poprzez aktywność swoich państw członkowskich spowodowała praktyczne podjęcie działań mających na celu wprowadzenie prawidłowych zasad postępowania z płynnymi odchodami zwierzęcymi w gospodarstwach rolnych. Gdy Polska poprzez sformalizowanie stanowiska negocjacyjnego starała się wycofać z obowiązku wyznaczenia stref wrażliwych, przedstawiciele Unii nie wyrazili na to zgody. W konsekwencji polski resort środowiska podjął niezbędne prace, dzięki czemu do końca 2003 roku strefy te zostaną ustalone [Rynkiewicz, 2003]. Tym niemniej nawet wskazanie tych zjawisk nie pozwala stwierdzić, na ile głęboki i trwały jest wpływ procesu integracji na polską politykę ekologiczną.

Dla rozważenia tej kwestii przydatna jest analiza negocjacji akcesyjnych. Na proces ten wpłynął zapewne sposób podejmowania decyzji w UE sprzyjający bardziej negocjacom pozycyjnym niż problemowym [Elgström, Smith, 2000]. Spowodowało to, że w negocjacjach nie szukano sposobów rozwiązania najważniejszych problemów ochrony środowiska, ale prowadzono techniczne dyskusje, w jaki sposób Polska (i inne kraje akcesyjne) ma wdrożyć wymagania poszczególnych aktów prawnych UE. Takiemu podejściu sprzyjał także przyjęty paradygmat o obowiązku krajów akcesyjnych do harmonizacji

i wdrożenia całego *Acquis Communautaire*. Doprowadziło to do sytuacji, w której wysiłek, początkowo negocjatorów, a później osób odpowiedzialnych za wdrażanie przepisów prawnych, skupiony był bardziej na kwestiach proceduralnych i formalnych, niż na tym, w jaki sposób osiągać cele poszczególnych dyrektyw unijnych. Jak jednak ostrzega Haigh [2001] zapewnienie jedynie formalnej zgodności z wymaganiami prawa UE może mieć daleko idące konsekwencje zarówno dla państwa, który w praktyce nie wdrożył wymagań, jak i dla samej Wspólnoty. W przypadku wdrażania w Polsce wymagań dyrektywy azotanowej można wskazać na skutki dwojakiego rodzaju.

Po pierwsze negatywne konsekwencje niepełnego wypełnienia wymagań mogą ponieść polscy rolnicy oraz przemysł korzystający z ich produktów. Po stwierdzeniu, że część rolników działa niezgodnie z wymaganiami dyrektywy na rząd polski zacznie być wywierana presja, aby doprowadzić do ich usunięcia z rynku; można się będzie spodziewać wprowadzenia utrudnień w eksporcie polskich wyrobów pochodzących z produkcji zwierzęcej na rynki unijne. Naciski takie mogą być bardzo silne, gdyż wypadnięcie z rynku polskich producentów zwiększy przewagę konkurencyjną rolników z innych krajów członkowskich. Jeśli Polska nie ulegnie tej presji, to Komisja może skierować zażalenie na nasz kraj do Trybunału Europejskiego.

Drugi rodzaj konsekwencji będzie pośrednio efektem pierwszego. Do czasu zrealizowania wszystkich zobowiązań akcesyjnych, w tym także wynikających z przyjęcia ustaw transponujących dyrektywę azotanową Polska nie będzie zainteresowana rozwijaniem i zaostrzaniem polityki ekologicznej Unii Europejskiej. Racjonalnym postępowaniem w tym przypadku będzie przeciwstawianie się wprowadzaniu nowych wspólnotowych aktów prawnych, które narzucać będą nowe obowiązki i ograniczą możliwość realizacji tych zobowiązań akcesyjnych, które nie zostały terminowo wdrożone. Konsekwencją takiej polityki będzie dołączenie Polski do grupy państw członkowskich, które starają się opóźnić rozwój polityki ekologicznej UE [Börzel, 1999]. Co więcej, jedynie formalne spełnienie wymagań dyrektywy azotanowej pogłębi „lukę implementacyjną”, to jest różnicę pomiędzy oczekiwanym stopniem wypełnienia zobowiązań unijnych, a rzeczywistym stanem środowiska przyrodniczego i poziomem jego ochrony [Jordan, 1998]. Spowoduje to sytuację, w której Komisja Europejska będzie zmuszona poświęcać więcej czasu na zapewnienie wypełniania dotychczasowych zobowiązań niż na wprowadzanie nowych.

6. Zakończenie

Rozpatrując powyżej opisany, pesymistyczny scenariusz należy pamiętać, że wymagania dyrektywy azotanowej uznawane są za szczególnie trudne do realizacji i problemy z ich wdrożeniem występują nie tylko w naszym kraju. Badania przeprowadzone przez Komisję Europejską w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych (a więc ponad pięć lat po uchwaleniu dyrektywy) wskazały, że jedynie dwa państwa członkowskie wywiązują się w pełni z wymagań

dyrektywy. Efektem było rozpoczęcie przez Komisję postępowania o nieprzestrzeganiu przepisów unijnych wobec trzynastu z piętnastu państw członkowskich [Barnes P.M., Barnes I.G., 1999]. Także obecnie ocenia się, że jedynie Dania i Szwecja wywiązują się z obowiązków nałożonych przez dyrektywę [De Clercq i in., 2001]. Dlatego też, mimo wcześniejszych zapowiedzi, nie zaostorzono dotychczas warunków ochrony wód przed azotanami pochodzenia rolniczego.

Spełnienie się powyższego scenariusza nie jest zdeterminowane. Polska ma jeszcze czas, aby podjąć działania zapewniające praktyczną zgodność z wymaganiami dyrektywy. Najpilniejszym zadaniem jest w tym wypadku udzielenie w pierwszej kolejności wsparcia gospodarstwom rolnym prowadzącym produkcję zwierzęcą na obszarze planowanych stref wrażliwych. Z udzieleniem takiego wsparcia nie powinno się oczekiwać do ostatecznego zatwierdzenia granic stref, ale wprowadzać programy pomocowe równoległe z prowadzonymi konsultacjami i uzgodnieniami mającymi na celu utworzenie stref. Jak się wydaje fundusze ekologiczne zamiast tworzyć program ogólnopolski powinny skoncentrować swoje wysiłki i środki finansowe na wspieraniu inwestycji na obszarach wrażliwych. Nie będzie to jednak możliwe bez nawiązania ścisłej współpracy funduszy z instytucjami odpowiedzialnymi za rozwój rolnictwa tak, aby zidentyfikować i zapewnić udzielenie wsparcia tym gospodarstwom, które można uznać za perspektywiczne (to jest takim, które będą w stanie sprostać wymaganiom wspólnotowym i prowadzić będą produkcję zwierzęcą po wejściu Polski do UE). Szczególnie ważna jest współpraca z ośrodkami doradztwa rolniczego i zwiększenie ich roli w zapewnieniu wywiązywania się rolników z zobowiązań wynikających z przejęcia ekologicznego *Acquis* UE. Doradcy rolniczy są bowiem najlepiej poinformowani o sytuacji i potrzebach indywidualnych gospodarstw rolnych, mają oni także silny wpływ na decyzje podejmowane przez rolników. Tym niemniej, aby ośrodki doradztwa rolniczego stały się sojusznikiem służb ochrony środowiska, niezbędna jest znacznie szersza niż dotychczas edukacja doradców w zakresie środowiskowych warunkowań rozwoju rolnictwa [Karaczun, Lowe, Zellei, 2003].

Reasumując — od decyzji dziś podejmowanych zależy, jaką rolę Polska będzie odgrywała w tworzeniu europejskiej polityki ekologicznej. Jeżeli nie podjęte zostaną obecnie zdecydowane działania, to nasz kraj dołączy do „hamulcowych” unijnej polityki ekologicznej. Jeśli jednak, mimo wielu trudności, będziemy potrafili zintensyfikować wysiłki i podjąć niezbędne, wskazane powyżej działania, to być może Polska stanie się jednym z liderów wspólnotowej polityki środowiskowej.

Bibliografia

- Barnes P.M., Barnes I.G., 1999, *Environmental Policy in European Union*, Edward Elgar Press, Cheltenham (UK) — Northampton.
- Börzel T., 1999, *Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain*, „Journal of Common Market Studies” nr 37 (4), s. 573–596.

- Christiansen A.C., Tangen K., 2002, *The Shadow of the Past: Environmental Issues and Institutional Learning in EU enlargement Process*, „J. Environ. Policy Plan” nr 4, s. 67–86.
- Conference on Accession to the European Union, 2000, *Poland: European Union Common Position* (replaces doc. 20346/99 conf-pl 55/99) conf-pl 76/00. Brussels.
- De Clercq P., Sinabell F., Hofman G., Jarvis S.C., Neeteson J.J., Gertsis, A.C., 2001, *Discussion and Conclusions*, w: De Clerque i in. (wyd.) *Nutrient Management Legislation, w: European Countries*, The Netherlands, Wageningen Pers., s. 307–324.
- Elgström O., Jönsson C., 2000, *Negotiation in the European Union: bargaining or problem-solving?*, „Journal of European Public Policy”, nr 7 (5), s. 684–704.
- Elgström O., Smith M., 2000, *Introduction: Negotiation and policy-making in the European Union — processes, system and order*, „Journal of European Public Policy” nr 7 (5), s. 673–683.
- Fałęcka-Jabłńska M., 1991, *Zagrożenie środowiska przyrodniczego w Polsce a rolnictwo i gospodarka żywnościowa (Hazards for natural environment in Poland versus agriculture and food management)*, Foundation CEEW, Warszawa.
- Goodechild R.G., 1998, *EU policies for the reduction of nitrogen in water: the example of the Nitrate Directive*, „Environmental Pollution” Vol. 102, S 1, s. 737–740.
- Grabbe H., 2001, *How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity*, „Journal of European Public Policy” nr 8 (6), s. 1013–1031.
- Haigh N. (wyd.), 2001, *Manual of Environmental Policy*, IEEP/Elsevier, London, Section 1.5.
- Henriksson A., 1997, *Rozwijanie i zachęcanie do wdrażania przyjaznych dla środowiska technologii produkcji rolniczej — polskie doświadczenia*, w: *Zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich*, Materiały z konferencji „Kształtowanie przyszłości Polski. Ochrona jakości wody, a zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, Warszawa 8–10.10.1996, Wyd. IMUZ, Falenty, s. 52–55.
- Henriksson A., Sapek A., Sapek B., 2001, *Wdrażanie dyrektywy azotanowej na przykładzie działalności Programu BAAP*, w: *Harmonizacja polskiego prawa ochrony środowiska ze standardami europejskimi. Dyrektywa azotanowa*, Wyd. Regionalne Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich w Przysieku, Przysiek, s. 30–41.
- Jasiński P., 1999, *Environmental Regulation in the Process of Systemic Transformation*, w: Jasiński P., Smith H.L. (wyd.), *Environmental Regulation in Transition Economies: The Case of Poland*, Ashgate, Aldershot, s. 3–30.
- Jordan A., 1998, *The implementation of EU environmental policy: a policy problem without a political solution*, „Environment and Planning C: Government and Policy” Vol. 17, s. 69–90.
- Jordan A., 2002, *The Europeanization of British Environmental Policy. A Departmental Perspective*, Palgrave Macmillian, Hampshire.
- Karaczun Z.M., 2001, *Ecological objectives of State Agricultural Policy in Poland*, „Ann. Warsaw Agricult. Univ — SGGW, Horticulture (Landscape Architecture)” No. 22, s. 49–59.
- Karaczun Z.M., 2002, *Implementation of the Nitrate Directive 91/676/EEC in Poland*, w: *Alternatives concepts of Agri-environmental policies in Central and Eastern European Countries*, Zellei A., Gorton M., Lowe P. (red.), maszynopis powielany, Humboldt University of Berlin, Berlin, s. 29–57.
- Karaczun Z.M., Lowe P., Zellei A., 2003, *The Challenge of the Nitrate Directive to the New EU Member States: Comparative Analysis of Poland, Lithuania and Slovakia*, FAO Technical Report (w druku).

- Lippert B., Umbach G., Wessels W., 2001, *Europeanization of CEE executives: EU membership negotiations as a shaping power*, „Journal of European Public Policy” vol. 8, nr 6, s. 980–1012.
- Niesyto G., 1999, *Wprowadzenie do problematyki polskiego prawa ochrony środowiska w kontekście integracji z Unią Europejską (Polish environmental legislation vs. European Integration)*, www.ecp.wroc.pl/prawo_1.html.
- Nowe stanowisko negocjacyjne Polski. Obszar Środowisko, 2001, maszynopis. KiE, Warszawa.
- Ograniczanie zanieczyszczenia Bałtyku ze źródeł rolniczych. Wdrażanie programu BAAP w województwie toruńskim w latach 1995–97, 2000, Regionalne Centrum Doradztwa Rolniczego w Przysieku, Przysiek.
- OJ L 375, 31.12.91, 1991, *European Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources*, „Official Journal of EU”.
- Plan implementacyjny Dyrektywy 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 roku dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniem spowodowanym przez azotany pochodzące ze źródeł rolniczych, 2001, Obszar Negocjacyjny Środowisko, maszynopis, Warszawa.
- Pridham G., 1996, *Environmental policies and problems of European legislation in southern Europe*, „South European Society and Politics” nr 1 (1), s. 47–73.
- Rey N., 1996, *Przemówienie ambasadora USA na Konferencji „Zrównoważony Rozwój Polskiego Rolnictwa”*, Warszawa 8–10.10.1996.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 23 grudnia 2002 roku w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych, 2002, DzU nr 241, poz. 2093.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 23 grudnia 2002 roku w sprawie szczegółowych wymagań jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych, 2003, DzU nr 4, poz. 44.
- Rynkiewicz A., 2001, *The implementation of the Nitrate Directive in Poland*, w: *The Harmonization of Polish Environmental Protection Law with European Standards. The Nitrate Directive*, Wyd. IMUZ, Falenty, s. 12–21.
- Rynkiewicz A., 2003, *Jaki jest stan prac (w Polsce) nad wyznaczaniem obszarów szczególnie narażonych w rozumieniu Dyrektywy Azotanowej?*, „Biuletyn Informacyjny projektu bliźniaczego Phare PLO1/IB/EN/01”, wiosna 2003, s. 1.
- Sapek A., 2000, *Baltic Agriculture run-off Programme in Poland*, w: *Scientific Basis to mitigate the nutrient dispersion into the environment*, Wyd. IMUZ, Falenty.
- Shortle J.S., Abler D.G., Ribando M., 2001, *Agriculture and Water Quality*, w: Shortle J.S., Abler D.G. (wyd.), *Environmental Policies for Agricultural Pollution Control*, CABI Publishing, Oxon–New York, s. 1–18.
- Soverovski M., 2000, *European Community enlargement and environmental policy: the impact of growing diversity*, w: *Environmental Policy in a Union of Variable Geometry. The Challenge of the Next Enlargement*, Holzinger K., Knoepfel P. (wyd.), Helbing & Lichtenhahn Verlag, Basel, s. 111–139.
- Stanowisko negocjacyjne Polski. Obszar Środowisko, 1999, maszynopis, KiE, Warszawa.
- Ustawa o nawozach i nawożeniu z dnia 26 lipca 2000 roku, 2000, DzU nr 89, poz. 991.
- Ustawa Prawo Wodne, 2002, DzU nr 238, poz. 2022).
- Williams M.B., 2001, *Exporting the democratic deficit: Hungary’s experience with EU integration*, „Problem of Post Communism” nr 48.

A b s t r a c t **Europeanization of Polish Environmental Policy Based on Example of the Nitrate Directive**

A

The paper examines how the process of European integration influences the development of Polish environmental policy. One of the Nitrate Directive's objectives is to reduce nitrate emissions from agricultural sources to groundwater and surface water. The Implementation of all the Directive's requirements is a difficult task therefore, it should be expected that most of the Accession Countries will have problems with establishing efficient measures to protect water resources. It is especially true for Poland, as agriculture is the main source of income for over 11% of the country's population.

The process of implementing the Nitrate Directive in Poland is a good example of how European integration influences the development of environmental policy in the Accession Countries. When the European Treaty between Poland and the EU came into force, on 1st February 1994, it became clear that Poland's activities would be aimed at joining the European Union. The process of creating an appropriate institutional structure was launched to facilitate Polish accession to the European Union and a special procedure was adopted to ensure compliance of new legal regulations with the requirements of EU legislation. This paper tries to answer the following questions: What is the role of Europeanization in the development of Polish ecological policy? How does the process influence administration as well as environmental policy objectives? Is Poland prepared to follow the present and future EU environmental policy objectives?