



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 8.9.2022 r.
COM(2022) 438 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska 2022

Odwrócenie tendencji dzięki przestrzeganiu prawa ochrony środowiska

{SWD(2022) 252 final} - {SWD(2022) 253 final} - {SWD(2022) 254 final} -
{SWD(2022) 255 final} - {SWD(2022) 256 final} - {SWD(2022) 257 final} -
{SWD(2022) 258 final} - {SWD(2022) 259 final} - {SWD(2022) 260 final} -
{SWD(2022) 261 final} - {SWD(2022) 262 final} - {SWD(2022) 263 final} -
{SWD(2022) 264 final} - {SWD(2022) 265 final} - {SWD(2022) 266 final} -
{SWD(2022) 267 final} - {SWD(2022) 268 final} - {SWD(2022) 269 final} -
{SWD(2022) 270 final} - {SWD(2022) 271 final} - {SWD(2022) 272 final} -
{SWD(2022) 273 final} - {SWD(2022) 274 final} - {SWD(2022) 275 final} -
{SWD(2022) 276 final} - {SWD(2022) 277 final} - {SWD(2022) 278 final}

1. Polityka ochrony środowiska ma coraz większe znaczenie w obecnym kontekście

W ciągu ostatnich trzech lat Unia Europejska stanęła przed wyzwaniami zdrowotnymi, gospodarczymi i geopolitycznymi, które nie mają precedensu w najnowszej historii. Nadrzędnym priorytetem stało się zwiększenie naszego zbiorowego bezpieczeństwa. W miarę rozwoju wojny w Ukrainie ceny energii dramatycznie wzrosły. Wojna ta będzie miała również wyraźny wpływ na dostępność i cenę podstawowych produktów żywnościowych. Wzbudziło to obawy, że osiągnięcie celu UE, jakim jest uczynienie z Europy pierwszego kontynentu neutralnego dla klimatu, może ulec opóźnieniu. Obecna sytuacja uwypukliła jednak bardziej niż kiedykolwiek, jak ważne jest zwiększenie przyszłej niezależności UE w zakresie zasobów dzięki krajowej energii odnawialnej i większej efektywności. Środowisko jako jeden z filarów, na których opiera się nasz model społeczno-gospodarczy, nie może być odporne na te wyzwania, lecz może przyczynić się do zwiększenia naszej odporności.

Wzrost napięć geopolitycznych nie powinien sprawić, że stracimy z oczu obecny kryzys środowiskowy. W swoim planie REPowerEU¹ Komisja przypominała, że przyspieszenie europejskiego przejścia na czystą energię i szybsze wdrażanie propozycji w ramach „Gotowi na 55” są podstawą naszej europejskiej strategii mającej na celu rozwiązanie obecnego kryzysu energetycznego i osiągnięcie bardziej odpornego systemu energetycznego. Wojna w Ukrainie nie zmienia faktu, że zmiana klimatu, zanieczyszczenie środowiska i utrata różnorodności biologicznej to trzy z najpoważniejszych wyzwań, przed którymi obecnie stoimy. Każdego roku ekstremalne zdarzenia pogodowe i klimatyczne powodowały ofiary śmiertelne i znaczne straty gospodarcze². Skutki zmiany klimatu można już dostrzec w postaci pożarów, których doświadczaliśmy co roku latem na południu Europy, suszy coraz częściej dotykających Europę Środkową i Północną oraz coraz większej liczby poważnych powodzi. Presja na zasoby wody i produkcję żywności będzie nadal rosła. W niektórych regionach UE już teraz występuje średni lub wysoki deficyt wody, który według przewidywań z czasem będzie wzrastał. Jeden na osiem zgonów w Europie może być związany z zanieczyszczeniem środowiska³. Zanieczyszczenie ma wpływ przede wszystkim na najsłabsze i najbardziej defaworyzowane grupy społeczne, co pogłębia dyskryminację i zwiększa ryzyko konfliktów. Zanieczyszczenie jest również jednym z pięciu głównych czynników powodujących utratę różnorodności biologicznej, co obecnie zagraża przetrwaniu ponad miliona z około 8 mln gatunków roślin i zwierząt na naszej planecie.

Europejski Zielony Ład⁴ okazał się prawidłowy pod względem celów i wystarczająco elastyczny, aby można było dostosować go do zmieniającej się sytuacji. Stosowanie i, w razie potrzeby, dalsze kształtowanie polityki i przepisów UE w odpowiedzi na pojawiające się wyzwania będą ukierunkowane na długoterminową równowagę. Zielony Ład wspiera już obniżenie emisyjności systemu energetycznego i rozwój nowych czystszych technologii, takich jak: elektromobilność, zielony wodór, biochemikalia i materiały o obniżonej emisyjności. UE dokonuje również ponownej oceny swojej polityki energetycznej, aby przejść na system energetyczny oparty w dużej mierze na energii odnawialnej i większej efektywności energetycznej, wspierający cele klimatyczne i środowiskowe, uzupełniony o strategię handlową skoncentrowaną na otwartej autonomii strategicznej, z uwzględnieniem zwiększania odporności i zrównoważenia gospodarki UE⁵. Podobnie

¹ [COM\(2022\) 230 final](#).

² „Economic losses and fatalities from weather- and climate-related events in Europe” [„Straty gospodarcze i ofiary śmiertelne związane ze zdarzeniami pogodowymi i klimatycznymi w Europie”] – Europejska Agencja Środowiska (europa.eu).

³ [Sprawozdanie EEA nr 21/2019](#).

⁴ [COM\(2019\) 640 final](#).

⁵ [COM\(2021\) 66 final](#).

Zielony Ład i przepisy UE dotyczące zazieleniania polityki rolnej i ochrony różnorodności biologicznej, a także propagujące rolnictwo ekologiczne to niektóre ze zrównoważonych odpowiedzi na kwestię światowego bezpieczeństwa żywnościowego i bezpieczeństwa dostaw.

Ponadto zdrowe środowisko jest nierozdzielnie związane z naszymi wartościami demokratycznymi. Przyszłe pokolenia mają prawo odziedziczyć czyste środowisko, a my mamy obowiązek kształtować model społeczno-gospodarczy z poszanowaniem ograniczeń planety. W tym kontekście nasza praca przyczynia się do należytego wdrażania praworządności w zakresie ochrony środowiska, lepszego zarządzania środowiskiem i lepszego przestrzegania przepisów w państwach członkowskich.

W Europejskim Zielonym Ładzie w specjalny sposób potraktowano przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska w uznaniu jego szeroko zakrojonej i dokładnej analizy oraz wniosków, zwracając uwagę, że Komisja i państwa członkowskie muszą zadbać o to, by strategie polityczne i przepisy były egzekwowane, i podkreślając jednocześnie, że „[p]rzegląd wdrażania polityki ochrony środowiska odegra kluczową rolę w nakreśleniu sytuacji w każdym państwie członkowskim”. Podejście to wzmocniono w planie inwestycyjnym na rzecz Europejskiego Zielonego Ładu⁶, w którym podkreślono, że przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska – na równi z innymi instrumentami, takimi jak europejski semestr i krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu w ramach unii energetycznej – będzie również służył określeniu potrzeb inwestycyjnych każdego państwa członkowskiego w kluczowych sektorach polityki ochrony środowiska⁷.

2. Cele polityki i zobowiązania prawne pozostaną jedynie dobrymi radami, jeśli nie zostaną wdrożone – rola przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska

Oprócz uzgodnienia ambitnych celów na szczeblu UE niezwykle ważne jest zapewnienie stosowania polityki i przepisów UE w zakresie ochrony środowiska. Nieskuteczne lub niewystarczające wdrożenie przepisów dotyczących środowiska może mieć wiele szkodliwych skutków dla planety, ludności i gospodarki. Może prowadzić do nieufności i frustracji w kwestii polityki, szczególnie wśród osób młodych, które nie dbają o puste frazesy i oceniają na podstawie wyników.

Polityka ochrony środowiska jest zazwyczaj wdrażana przez długi czas, a wyzwaniem jest utrzymanie dynamiki. Jednak to właśnie wdrażanie przynosi ludziom rezultaty. Ciągłość i wytrwałość są zetem zasadniczymi elementami skutecznego wdrażania i są konieczne, abyśmy mogli osiągnąć ambicje Unii w zakresie ochrony środowiska. W 2016 r.⁸ Komisja zobowiązała się do regularnego składania sprawozdań na temat stanu wdrażania przepisów UE dotyczących ochrony środowiska. W niniejszym trzecim przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska⁹, publikowanym pięć lat po pierwszym przeglądzie, podsumowano wyniki państw członkowskich w realizacji obowiązków UE w zakresie ochrony środowiska naturalnego.

Jak wspomniano w poprzednich pakietach, przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska raczej uzupełnia niż zastępuje inne narzędzia, które wspierają, monitorują i zapewniają przestrzeganie przepisów przez ich egzekwowanie na szczeblu UE. Przegląd ten nie ma wpływu na uprawnienia Komisji do wszczynania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego¹⁰ w związku z naruszeniem prawa UE. Przegląd wdrażania polityki ochrony

⁶ [COM\(2020\) 21 final](#).

⁷ Środki wsparcia publicznego, o których mowa w przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska, muszą być zgodne z zasadami pomocy państwa na mocy art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁸ [COM\(2016\) 316 final](#).

⁹ Pierwszy pakiet dotyczący przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska przyjęto 3 lutego 2017 r. 4 kwietnia 2019 r. Komisja Europejska przyjęła drugi pakiet dotyczący przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska.

¹⁰ Na podstawie art. 258 i 260 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

środowiska ma na celu wspieranie państw członkowskich, umożliwiając im lepsze stosowanie polityki i przepisów w zakresie ochrony środowiska poprzez dostarczanie im niezbędnych informacji, w tym informacji zwrotnych, oraz zapewnienie bardzo potrzebnego ogólnego obrazu stanu wdrażania polityki ochrony środowiska w poszczególnych państwach UE i na szczeblu UE¹¹. Zapewnia on również jasność co do problemów, z jakimi borykają się państwa członkowskie, jeżeli chodzi o udzielanie decydom pomocy w trakcie wdrażania, w szczególności w odniesieniu do sposobu ustalania priorytetów w zakresie zasobów.

W tym względzie Komisja zidentyfikowała najważniejsze cele i zadania, które określono w istniejących uzgodnionych strategiach politycznych i przepisach i które stanowią punkty odniesienia dla pomiaru postępów we wdrażaniu. Są one podobne do tych stosowanych w poprzednich cyklach przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska, ale w stosownych przypadkach zostały zmienione i ulepszone. Umożliwia to śledzenie postępów i dokonywanie rzetelnych porównań wyników państw członkowskich w stosowaniu zbioru przepisów UE dotyczących ochrony środowiska (dorobku prawnego w dziedzinie ochrony środowiska).

Przegląd ten pokazuje, że wspólne cele polityczne można osiągnąć tylko wtedy, gdy skutecznie podejmie się wyzwania specyficzne dla każdego państwa członkowskiego. Działania priorytetowe, które stanowią zalecenia dla każdego państwa członkowskiego, dostosowano na podstawie ocen zawartych w sprawozdaniach krajowych, aby określić, w jaki sposób zlikwidować lukę w przestrzeganiu przepisów. Następnie zostały one ujednolicone w taki sposób, aby były odpowiednie dla państw znajdujących się w podobnej sytuacji. W załączniku do niniejszego komunikatu znajduje się przegląd działań priorytetowych.

Niniejszy komunikat ma na celu wyciągnięcie na podstawie sprawozdań krajowych przekrojowych wniosków na szczeblu UE na temat każdego z obszarów tematycznych ocenionych w sprawozdaniach krajowych, a także na temat ram i mechanizmów zarządzania, które powinny umożliwić wdrażanie polityki ochrony środowiska. Na zakończenie przedstawiono *dalsze działania*.

3. Stan wdrożenia: ustalenia

3.1. Gospodarka o obiegu zamkniętym i gospodarowanie odpadami

W nowym Planie działania dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym z marca 2020 r.¹² Komisja Europejska zapowiedziała inicjatywy dotyczące całego cyklu życia produktów, od projektowania i produkcji po konsumpcję, naprawę, ponowne użycie, recykling i zwracanie zasobów gospodarce. Celem jest zmniejszenie śladu konsumpcyjnego UE i podwojenie wskaźnika wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym w UE do 2030 r. Następnie za pośrednictwem inicjatywy dotyczącej zrównoważonych produktów oraz pierwszej strategii UE na rzecz zrównoważonych wyrobów włókienniczych¹³ Komisja realizuje kluczowe zobowiązania w ramach nowego Planu działania dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym. W ramach zmienionych ram monitorowania gospodarki o obiegu zamkniętym¹⁴ śledzi się kluczowe tendencje i wzorce, aby zrozumieć, jak rozwijają się poszczególne elementy gospodarki o obiegu zamkniętym i czy podjęto wystarczające działania. Konieczne są jednak skuteczne reformy i inwestycje na szczeblu krajowym.

¹¹ Niniejsze wydanie przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska opiera się na informacjach dostępnych Komisji do maja 2022 r.

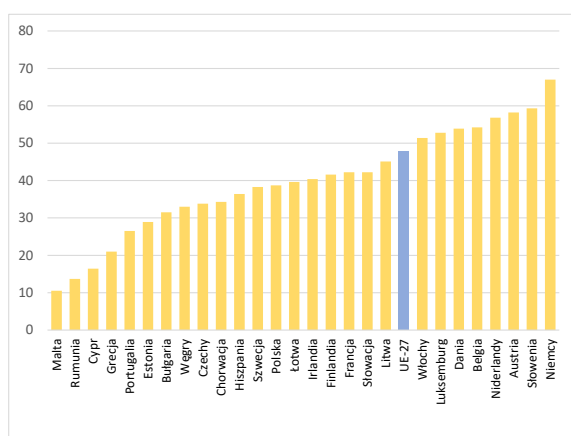
¹² [COM\(2020\) 98 final](#).

¹³ [COM\(2022\) 141 final](#).

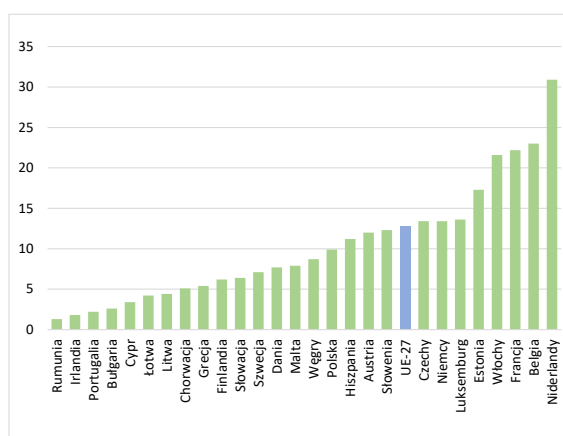
¹⁴ COM i SWD(2022) – obecne plany do przyjęcia do końca 2022 r.

Aby ocenić obieg zamknięty w całej UE w kontekście przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska, Komisja przeanalizowała szereg aspektów, takich jak: powtórne wykorzystywanie materiałów, produktywność¹⁵ zasobów oraz istnienie na szczeblu krajowym strategii i programów dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym. W sprawozdaniach krajowych dotyczących przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska przeanalizowano również wytwarzanie odpadów na mieszkańca oraz sposób przetwarzania odpadów, ze szczególnym uwzględnieniem zmian wskaźnika recyklingu na przestrzeni lat. Sprawozdania dotyczące wczesnego ostrzegania na temat gospodarowania odpadami, w których ocenia się postępy w osiąganiu celów UE w zakresie odpadów i za pomocą których podnosi się świadomość na ten temat, będą dostępne do końca 2022 r. W przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska oceniono również stan prac nad transpozycją pakietu legislacyjnego dotyczącego odpadów z 2018 r., w tym dyrektywy w sprawie odpadów¹⁶, dyrektywy w sprawie składowania odpadów¹⁷, dyrektywy w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych¹⁸ oraz dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów i 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego¹⁹, a także stan prac nad przyjęciem planów gospodarki odpadami i programów zapobiegania powstawaniu odpadów, które to instrumenty są kluczowe dla wdrażania unijnych przepisów dotyczących odpadów.

Rysunek 1: Współczynnik recyklingu odpadów komunalnych w 2020 r. (%)²⁰



Rysunek 2: Wskaźnik powtórnego wykorzystania materiałów (%) w 2020 r. (%)²¹



Ustalenia

1. Większość państw członkowskich dysponuje obecnie krajowymi strategiami i planami działania dotyczącymi gospodarki o obiegu zamkniętym bądź zapowiedziała kompleksowe strategie obejmujące cały cykl życia produktów lub poczyniła postępy w realizacji tych strategii²².

¹⁵ Która wyraża skuteczność wykorzystywania zasobów materialnych do tworzenia dobrobytu w gospodarce.

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów, Dz.U. L 150 z 14.6.2018, s. 109.

¹⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/850 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, Dz.U. L 150 z 14.6.2018, s. 100.

¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, Dz.U. L 150 z 14.6.2018, s. 141.

¹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/849 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywy 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów i 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, Dz.U. L 150 z 14.6.2018, s. 93).

²⁰ Eurostat, [Współczynnik recyklingu odpadów komunalnych](#), październik 2021. Dane za 2020 r. dotyczą wszystkich państw członkowskich z wyjątkiem BG (2018), AT, EL i IT (2019).

²¹ Eurostat, [wskaźnik powtórnego wykorzystania materiałów](#).

²² Z wyjątkiem HR, HU, MT i SK.

2. *Między państwami członkowskimi istnieją duże różnice we wskaźnikach powtórnego wykorzystania materiałów – powtórne wykorzystanie materiałów odbiega od średniej UE na poziomie 12,8 % i wynosi od 1,3 % w Rumunii do 30,9 % w Niderlandach. To samo dotyczy produktywności zasobów, w której przypadku średnia UE wynosi 2,09 EUR/kg i która waha się od 0,3 EUR/kg w Bułgarii do 5,89 EUR/kg w Niderlandach.*
3. *Należy zwrócić szczególną uwagę na takie sektory, jak: tworzywa sztuczne, materiały budowlane i tekstylia, ze względu na ich wpływ na środowisko, jak również ich przydatność jako materiałów wtórnych.*
4. *Zapobieganie powstawaniu odpadów pozostaje ważnym wyzwaniem we wszystkich państwach członkowskich, również w tych, w których współczynniki recyklingu są wysokie. Tendencja ta zmierza w złym kierunku, ponieważ ilość wytwarzanych odpadów komunalnych w UE wzrosła od 2014 r. ze średnio 478 kg do 505 kg na mieszkańca: od 2014 r. tylko pięć państw członkowskich zmniejszyło ilość wytwarzanych odpadów na mieszkańca²³.*
5. *Osiągnięcie celu na 2020 r., jakim jest przygotowywanie 50 % odpadów komunalnych do ponownego użycia/recyklingu, pozostaje kwestią budzącą szczególne obawy, co podkreślono w sprawozdaniach dotyczących wczesnego ostrzegania z 2018 r.²⁴*
6. *Pomimo pewnych postępów nie osiągnięto jeszcze zgodności z podstawowymi obowiązками określonymi w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów²⁵ i w dyrektywie w sprawie składowania odpadów²⁶ (zamknięcie nielegalnych składowisk, rekultywacja oraz przetwarzanie odpadów przed ich składowaniem). Komisja prowadzi obecnie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko 12 państwom członkowskim w związku z nieprzestrzeganiem przepisów dyrektywy w sprawie składowania odpadów²⁷.*
7. *Niestety niektóre państwa członkowskie borykają się z oboma problemami: są one dalekie od osiągnięcia celów w zakresie recyklingu i nadal posiadają składowiska niespełniające wymogów. W rezultacie państwa te mają większą lukę we wdrażaniu przepisów w porównaniu z resztą UE²⁸. Powinny one podjąć poważne działania nie tylko po to, by osiągnąć już obowiązujące cele w zakresie odpadów, lecz także aby zbudować podstawową infrastrukturę i zmienić bezproduktywne i często nielegalne praktyki w zakresie gospodarowania odpadami.*

Skuteczne praktyki

Hiszpania wprowadziła kompleksową krajową strategię dotyczącą gospodarki o obiegu zamkniętym o nazwie „Espana Circular 2030”, w której przedstawiono długoterminową wizję oraz trzyletnie plany działania oparte na celach ilościowych.

Irlandia²⁹ przeprowadziła poważną reformę sektora odpadów, zamykając nielegalne składowiska i finansując szeroko zakrojone prace w zakresie oczyszczania i rekultywacji. W wyniku tych reform – przeprowadzonych w ścisłej współpracy z Komisją – powstał system zapewniający wysoki poziom zgodności z przepisami UE dotyczącymi odpadów.

²³ BE, BG (dane za 2018 r.), IE, HU, SE.

²⁴ Uznano, że w przypadku PL, ES, SK, RO, PT, MT, LV, HU, EL, FI, EE, CY, HR, BG istnieje ryzyko nieosiągnięcia celów w zakresie recyklingu na 2020 r. Nowe sprawozdanie dotyczące wczesnego ostrzegania zawierające analizę postępów w realizacji zaleceń ze sprawozdań dotyczących wczesnego ostrzegania z 2018 r., a także analiza postępów w osiąganiu celów w zakresie recyklingu odpadów na 2025 r. zostaną przedstawione pod koniec 2022 r.

²⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz.U. L 312 z 22.11.2008, s. 3.

²⁶ Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów, Dz.U. L 182 z 16.7.1999, s. 1.

²⁷ BG, CY, EL, ES, IT, HR, PL, RO, SI, SK, CZ, PT. Ponadto Komisja bada, czy MT i ES wywiązują się spoczywających na nich obowiązków w zakresie odpowiedniego przetwarzania odpadów przed składowaniem.

²⁸ W szczególności EL, RO, MT i CY.

²⁹ Irlandia musi jednak wzmocnić gospodarkę o obiegu zamkniętym i usprawnić recykling.

3.2. Różnorodność biologiczna i kapitał naturalny

W następstwie Zielonego Ładu Komisja zobowiązała się do wznowienia działań w zakresie egzekwowania prawa w celu rozwiązania problemu naruszeń unijnych przepisów dotyczących przyrody. Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030³⁰ ma na celu wprowadzenie europejskiej różnorodności biologicznej na ścieżkę regeneracji. Określono w niej nowe sposoby skuteczniejszego wdrażania istniejących przepisów wraz z nowymi celami i mechanizmami zarządzania służącymi osiągnięciu zdrowych i odpornych ekosystemów. Strategia ta ukierunkowana jest na odbudowę i ochronę przyrody. Uznano w niej, że poprawa wdrażania i egzekwowania przepisów wymagają wsparcia politycznego oraz większych zasobów finansowych i ludzkich, zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym. Jako kluczowy element unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej Komisja zaproponowała akt prawny dotyczący odbudowy zasobów przyrodniczych³¹, który łączy nadrzędny cel odbudowy w perspektywie długoterminowej zasobów przyrodniczych na obszarach lądowych i morskich UE z wiążącymi celami w zakresie odbudowy konkretnych siedlisk i gatunków. Środki te powinny objąć do 2030 r. co najmniej 20 % obszarów lądowych i morskich UE, a do 2050 r. wszystkie ekosystemy wymagające odbudowy. Państwa członkowskie wspólnie ponoszą odpowiedzialność za ochronę i przywrócenie różnorodności biologicznej i ekosystemów naturalnych przez zapewnienie właściwego wdrożenia i egzekwowania odpowiedniego dorobku prawnego UE w dziedzinie ochrony środowiska. W szczególności w akcie prawnym dotyczącym odbudowy zasobów przyrodniczych wprowadza się system przedkładania przez państwa członkowskie krajowych planów odbudowy, pokazujących, w jaki sposób osiągną one cele, a także systemy monitorowania i sprawozdawczości w odniesieniu do osiągniętych postępów.

Strategia na rzecz bioróżnorodności współgra z nową strategią „Od pola do stołu”³², strategią leśną UE³³ i nową wspólną polityką rolną, aby wspierać i realizować przejścia na w pełni zrównoważone rolnictwo i praktyki gospodarki leśnej. Określono w niej również cele w odniesieniu do inwazyjnych gatunków obcych i uznano, że należy przyspieszyć wdrożenia rozporządzenia w sprawie inwazyjnych gatunków obcych³⁴. Aby można było osiągnąć cele w zakresie współpracy międzynarodowej wyznaczone w strategii na rzecz bioróżnorodności, przepisy UE służą zapewnieniu, byśmy realizowali nasze umowy międzynarodowe i przeciwdziałali konsumpcji w UE nielegalnie pozyskanych produktów lub gatunków zagrożonych. Jeżeli chodzi o lasy, które przynoszą znaczne korzyści środowiskowe i społeczno-gospodarcze, w lipcu 2021 r. w ramach pakietu „Gotowi na 55” przyjęto nową strategię leśną UE 2030. Jej głównym celem jest zapewnienie zdrowych, zróżnicowanych i odpornych lasów w UE. Ponadto w listopadzie 2021 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie produktów niepowodujących wylesiania³⁵. Rozporządzenie to zapewnia, aby towary objęte jego zakresem (bydło, kakao, kawa, palma olejowa, soja i drewno) oraz produkty zawierające te towary nie mogły być wprowadzane do obrotu w Unii ani udostępniane na rynku unijnym ani wywożone z Unii, chyba że są wolne od wylesiania. Lasy są ważnymi pochłaniaczami dwutlenku węgla, a działania na rzecz ich ochrony mają zasadnicze znaczenie dla unijnej wizji osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. Komisja podjęła zatem działania

³⁰ [COM\(2020\) 380 final.](#)

³¹ [COM\(2022\) 304 final.](#)

³² [COM\(2020\) 381 final.](#)

³³ [COM\(2021\) 572 final.](#)

³⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych, Dz.U. L 317 z 4.11.2014, s. 35.

³⁵ [COM\(2021\) 706 final.](#)

mające na celu zminimalizowanie wkładu UE w wylesianie i degradację lasów na całym świecie, a tym samym zmniejszenie wkładu UE w emisje gazów cieplarnianych i utratę bioróżnorodności na świecie.

Nowa strategia UE na rzecz ochrony gleb³⁶ dotyczy degradacji gleby i wpływu tego zjawiska na różnorodność biologiczną. Podkreślono w niej znaczenie ochrony gleby, zrównoważonego gospodarowania glebą oraz rekultywacji zdegradowanych gleb dla osiągnięcia neutralności degradacji gruntów do 2030 r. Gleba jest ograniczonym i niezwykle delikatnym zasobem, który ulega w UE coraz większej degradacji.

Jeśli chodzi o przyrodę, przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska skupia się na ocenie zgodności z dyrektywami siedliskową³⁷ i ptasią³⁸ oraz z rozporządzeniem w sprawie inwazyjnych gatunków obcych. W szczególności w przeglądzie poddano ocenie obszary Natura 2000 (w tym lasy i obszary morskie) w państwach członkowskich oraz sposób, w jaki zapewniają one właściwy stan ochrony siedlisk i gatunków. Ponadto oceniono w nim, w jaki sposób państwa członkowskie radzą sobie z inwazyjnymi gatunkami obcymi. Osiągnięcie przez wszystkie państwa członkowskie pełnej zgodności ma podstawowe znaczenie dla realizacji celów określonych w unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030, ponieważ akty te stanowią podstawę prawodawstwa europejskiego ukierunkowanego na zachowanie dzikiej fauny i flory UE. W tym względzie główną rolę odgrywa sieć Natura 2000³⁹, największa na świecie skoordynowana sieć obszarów chronionych oparta na tych dyrektywach. Jest to kluczowy instrument zapewniający długoterminową ochronę i zachowanie najbardziej wartościowych i zagrożonych gatunków i siedlisk w Europie oraz tworzonych przez nie ekosystemów. Z uwagi na masowy spadek różnorodności biologicznej niezwykle pilne jest ukończenie tworzenia sieci i skuteczne zarządzanie nią.

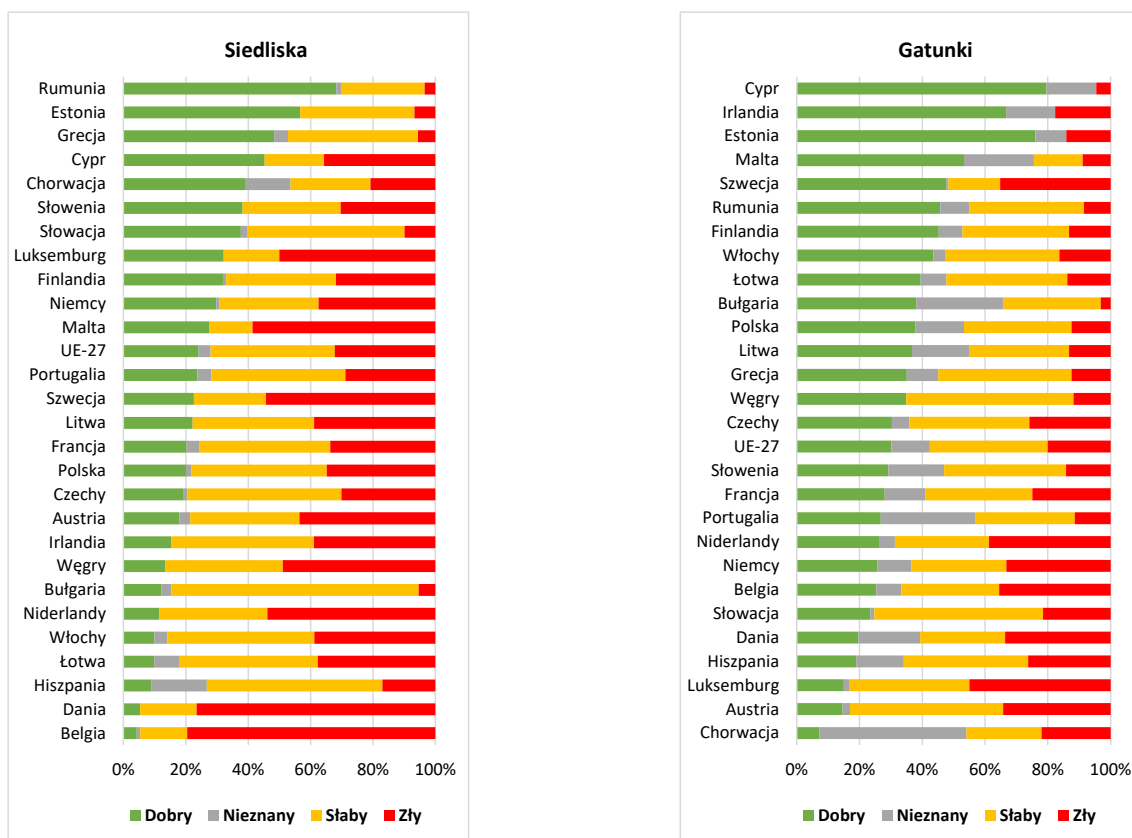
³⁶ [COM\(2021\) 699 final](#).

³⁷ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.U. L 206 z 22.7.1992, s. 7.

³⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz.U. L 20 z 26.1.2010, s. 7.

³⁹ Sieć Natura 2000 obejmuje tereny mające znaczenie dla Wspólnoty wyznaczone zgodnie z dyrektywą siedliskową, a także obszary specjalnej ochrony (OSO) sklasyfikowane zgodnie z dyrektywą ptasią.

Rysunek 3: Stan ochrony siedlisk i gatunków chronionych na podstawie dyrektywy siedliskowej na szczeblu państw członkowskich w okresie sprawozdawczym 2013–2018⁴⁰



Ustalenia

1. *Pomimo znacznych starań państw członkowskich i pewnej poprawy różnorodność biologiczna w UE nadal maleje i wykazuje pogarszające się tendencje. Niektóre z siedlisk w najgorszym stanie w całej UE to półnaturalne murawy, torfowiska, grzęzawiska i mokradła. Pomimo spadku w ostatniej dekadzie przejmowanie gruntów netto w UE-27 w latach 2012–2018 nadal wynosiło 83,8 m²/km².*
2. *Lasy znajdują się pod ogromną presją. Spośród 27 % obszarów leśnych w UE chronionych na podstawie unijnych dyrektyw dotyczących ochrony przyrody mniej niż 15 % ma właściwy stan ochrony, a liczba siedlisk leśnych o złym stanie ochrony wzrosła.*
3. *Chociaż przepisy dyrektyw siedliskowej i ptasiej są od dawna ugruntowane i dobrze znane, szereg państw członkowskich nadal nie wyznaczyło specjalnych obszarów ochrony⁴¹ ani nie ustanowiło celów i środków w zakresie ochrony⁴². Większość państw członkowskich musi przyspieszyć działania w celu ukończenia swoich sieci Natura 2000, zwłaszcza w środowisku morskim.*
4. *Różnorodność biologiczna i ekosystemy ogromnie skorzystałyby na znacznej poprawie ogólnej wspólnej polityki rolnej (WPR) i nowych planów strategicznych WPR na lata 2023–2027, wsparcia na zarządzanie półnaturalnymi murawami, ochrony usług ekosystemowych oraz na*

⁴⁰ Sprawozdanie EEA nr 10/2020 „State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2013–2018” [„Stan przyrody w UE – wyniki ze sprawozdań przedłożonych na podstawie dyrektyw dotyczących ochrony przyrody z lat 2013–2018”], s. 44, rys. 3.8, i s. 50, rys. 3.13.

⁴¹ Wyznaczenie specjalnych obszarów ochrony jest niekompletne w przypadku BG, CY, IE, PT.

⁴² W przypadku ES, BE, CZ, EL, DE, IT, PL, LT, LV, MT, SK i EE cele ochrony nie zostały prawidłowo ustalone. W przypadku AT, DK, FR, HU, FI, LV, NL, SI potrzebne są dodatkowe środki w celu ochrony obszarów.

działaniach służących ponownemu wprowadzeniu elementów krajobrazu na obszarach, na których je utraciono.

- 5. Działania w zakresie egzekwowania przepisów na szczeblu UE ograniczyły szkodliwe skutki projektów infrastrukturalnych i działań związanych z pozyskiwaniem drewna, przyczyniając się jednocześnie do ochrony gatunków, rozszerzając sieć Natura 2000 i zwiększając liczbę obszarów objętych planem zadań ochronnych.*
- 6. Chociaż pełne wdrożenie rozporządzenia w sprawie inwazyjnych gatunków obcych (IGO) rozpoczęło się dopiero w 2019 r., osiągnięto już jego cele, takie jak spójne ramy rozwiązywania problemów związanych z IGO na poziomie UE oraz wzrost świadomości problemu IGO. Nadal jednak istnieją wyzwania, ponieważ większość państw członkowskich nie wdrożyła jeszcze planów działania w celu rozwiązania kwestii priorytetowych dróg przenoszenia, które to plany wymagane są na mocy art. 13 rozporządzenia w sprawie inwazyjnych gatunków obcych.*
- 7. W całej UE poczyniono postępy w zakresie oceny stanu ekosystemów i ich usług oraz presji na nie, z wykorzystaniem wspólnej metodyki UE (mapowanie i ocena ekosystemów i usług ekosystemowych), oraz w zakresie rachunkowości ekosystemowej. Potrzebne jest jednak większe wsparcie, aby poprawić wyniki monitorowania różnorodności biologicznej i zapewnić spójną sprawozdawczość, a także przyciągnąć masę krytyczną podmiotów gospodarczych w celu wykazania korzyści, które czerpiemy z kapitału naturalnego UE, oraz wpływu na niego.*

Skuteczne praktyki:

Estonia jest jednym z pionierów w dziedzinie odbudowy terenów podmokłych. Wiedza fachowa Estonii w zakresie propagowania odbudowy będzie bardzo cenna w kontekście ustawy o odbudowie zasobów przyrodniczych, umożliwiając wykazanie, że odbudowane tereny podmokłe mogą przynieść liczne korzyści i współistnieć z skutecznymi praktykami rolniczymi.

Włochy stosują zaawansowane praktyki w zakresie rachunkowości środowiskowej, kapitału naturalnego i wskaźników dobrostanu. Są one obecnie doskonałe z wykorzystaniem Instrumentu Wsparcia Technicznego Komisji oraz narzędzia wzajemnych ocen w ramach przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska.

3.3. W kierunku zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń

Jakość powietrza – emisje przemysłowe i bezpieczeństwo (Seveso) – hałas

W planie działania na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby⁴³ przedstawiono wizję ograniczenia do 2050 r. zanieczyszczenia powietrza, wody i gleby do poziomów nieuznawanych już za szkodliwe dla zdrowia i ekosystemów naturalnych, z poszanowaniem ograniczeń naszej planety, a w efekcie zbudowania nietoksycznego środowiska. Przełożono ją na kluczowe cele na 2030 r. mające przyspieszyć redukcję zanieczyszczeń u źródła.

W ramach przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska bada się przestrzeganie kluczowych obowiązków wynikających z obowiązujących przepisów dotyczących jakości czystego powietrza⁴⁴, w których ustanowiono powiązane ze zdrowiem normy stężeń emisji oraz krajowe zobowiązanie w zakresie redukcji emisji w odniesieniu do szeregu zanieczyszczeń powietrza. Zanieczyszczenie powietrza ma poważny wpływ na zdrowie ludzi i środowisko. Miejsce zamieszkania ma wpływ na

⁴³ [COM\(2021\) 400 final](#).

⁴⁴ Komisja Europejska, 2016 r. [Normy jakości powietrza](#).

⁴⁵ Komisja Europejska, [Redukcja krajowych zanieczyszczeń](#).

czynniki ryzyka, na które jest się narażonym. Zanieczyszczenie powietrza ma również negatywny wpływ na ekosystemy, głównie poprzez zakwaszenie, eutrofizację i niszczenie warstwy ozonowej, co prowadzi do utraty różnorodności biologicznej i mniejszych plonów. Jeżeli chodzi o tendencje pod względem utraconych lat życia⁴⁶ na 100 000 mieszkańców w UE-27, w przypadku PM_{2,5} liczbę tę udało się zmniejszyć z 820 (2015 r.) do 762 (2019 r.), a w przypadku NO₂ – ze 157 (2015 r.) do 99 (2019 r.). W wielu państwach członkowskich wartości dopuszczalne dla tych zanieczyszczeń są jednak stale przekraczane, a Komisja ściśle monitoruje tę kwestię.

Podobnie jak w 2019 r. w przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska przyjrano się dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych (IED)⁴⁷, która obejmuje około 52 000 instalacji rolnoprzemysłowych w całej UE. Przedstawiono w nim nowe dane za 2018 r. oraz po raz pierwszy uwzględniono emisje do wody, jak również powietrza: instalacje objęte IED emitują 20 % wszystkich zanieczyszczeń emitowanych do powietrza i podobny odsetek zanieczyszczeń emitowanych do wody⁴⁸. Szacuje się, że w 2017 r. szkody dla zdrowia i środowiska spowodowane zanieczyszczeniem powietrza przez europejskie zakłady przemysłowe kosztowały 277–433 mld EUR, przy czym za połowę szkód odpowiada około 200 obiektów⁴⁹.

W przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska z 2022 r. po raz pierwszy przedstawiono dane dotyczące wdrażania dyrektywy Seveso III⁵⁰. Dyrektywa ta ma na celu kontrolę zagrożeń poważnymi awariami z udziałem substancji niebezpiecznych, zwłaszcza chemikaliów, i przyczynia się do zmniejszania ryzyka wystąpienia awarii przemysłowych. Biorąc pod uwagę bardzo wysoki wskaźnik uprzemysłowienia w UE, dyrektywa Seveso, która ma zastosowanie do około 12 000 zakładów przemysłowych, przyczyniła się do zmniejszenia częstotliwości występowania poważnych awarii. Dyrektywa ta jest powszechnie uznawana za punkt odniesienia dla polityki dotyczącej awarii przemysłowych i stanowi wzór do naśladowania przez prawodawstwo w wielu krajach na całym świecie.

Hałas w środowisku jest drugą – po zanieczyszczeniu powietrza – główną przyczyną przedwczesnych zgonów – prowadzi do 48 000 nowych przypadków chorób układu krążenia rocznie w UE-27⁵¹. Dyrektywa dotycząca hałasu⁵² ma na celu ochronę zdrowia ludzi poprzez zobowiązanie państw członkowskich do oceny poziomu hałasu, tak aby organy i członkowie społeczeństwa mogli wybrać najlepsze rozwiązania określone w obowiązkowych planach działania.

Rysunek 4: Ocena ryzyka w odniesieniu do zobowiązań w zakresie redukcji emisji na lata 2020–2029⁵³

⁴⁶ Europejska Agencja Środowiska, 2022 r., [Jakość powietrza w Europie – sprawozdanie za 2021 r.](#)

⁴⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola), Dz.U. L 334 z 17.12.2010, s. 17. Dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych jest obecnie poddawana przeglądowi w celu zwiększenia jej skuteczności.

⁴⁸ Komisja Europejska, 2020 r., [Ocena dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych](#), s. 5.

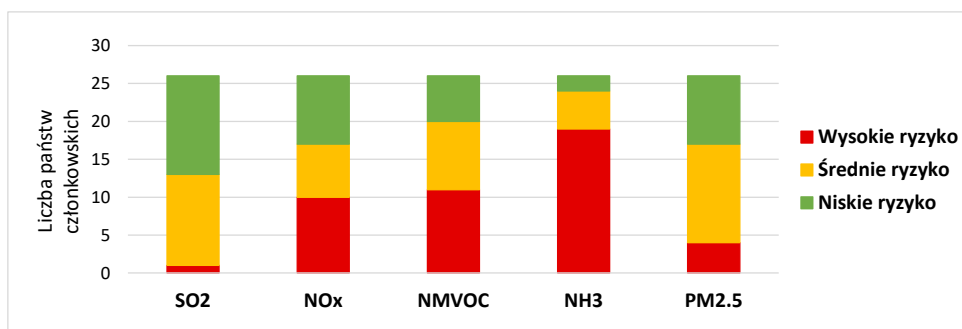
⁴⁹ Europejska Agencja Środowiska, 2021 r., [Costs of air pollution from European industrial facilities 2008–2017](#) [Koszty zanieczyszczenia powietrza przez europejskie zakłady przemysłowe w latach 2008–2017], tabela 1 na s. 15, s. 16.

⁵⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniająca, a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE, Dz.U. L 197 z 24.7.2012, s. 1.

⁵¹ [Europejska Agencja Środowiska](#), 2020 r.

⁵² Dyrektywa 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnosząca się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku – Oświadczenie Komisji złożone w Komitecie pojednawczym dotyczące dyrektywy w sprawie oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku, Dz.U. L 189 z 18.7.2002, s. 12.

⁵³ Ricardo Energy & Environment, 2022 r., [Review of National Air Pollutant Projections and Assessment of National Air Pollution Control Programmes](#) [Przegląd krajowych prognoz zanieczyszczenia powietrza i ocena krajowych programów ograniczania zanieczyszczenia powietrza], s. 80, rys. 4–1.



Ustalenia

1. *Pomimo poprawy zanieczyszczenie powietrza nadal stanowi poważne zagrożenie dla zdrowia Europejczyków. W odniesieniu do kluczowych substancji zanieczyszczających, takich jak cząstki stałe i dwutlenek azotu, w przypadkach, w których wartości dopuszczalne były stale przekraczane, Komisja konsekwentnie wszczyniała postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego⁵⁴. W niektórych z tych spraw Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wydał już wyrok, co sprawia, że podjęcie działań naprawczych jest jeszcze pilniejsze⁵⁵.*
2. *Państwa członkowskie muszą w sposób systematyczny i spójny spełniać wymogi dotyczące monitorowania jakości powietrza, aby dostarczać lepszych informacji na potrzeby kształtowania polityki czystego powietrza i różnorodności biologicznej na szczeblu unijnym i krajowym. Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko dwóm państwom członkowskim dotyczą przede wszystkim niedociągnięć w sieciach monitorowania⁵⁶.*
3. *Spełnienie zobowiązań w zakresie redukcji emisji amoniaku (NH₃) z rolnictwa – jednego z pięciu zanieczyszczeń objętych dyrektywą w sprawie redukcji krajowych emisji – wymaga dalszych działań. Z przeglądu prognoz emisji z 2022 r.⁵⁷ wynika, że w przypadku ponad 70 % państw członkowskich istnieje wysokie ryzyko nieprzestrzegania zobowiązań w zakresie redukcji emisji amoniaku na lata 2020–2029⁵⁸ i od 2030 r.⁵⁹ Osiągnięcie zgodności wymaga takich środków, jak wprowadzenie niskoemisyjnych technik rolniczych, w tym w odniesieniu do zwierząt gospodarskich, obornika i nawozów.*
4. *Uznaje się również, że w przypadku około połowy państw członkowskich⁶⁰ istnieje wysokie ryzyko nieprzestrzegania zobowiązań w zakresie redukcji emisji od 2030 r. w odniesieniu do tlenków azotu (NO_x), cząstek stałych o wielkości 2,5 µm (PM_{2.5}) i niemetanowych lotnych związków organicznych (NMLZO).*
5. *Jedno państwo członkowskie nie przedłożyło jeszcze swojego krajowego programu ograniczania zanieczyszczenia powietrza⁶¹.*

⁵⁴ Postępowanie w toku w odniesieniu do cząstek stałych o wielkości 10 µm (PM₁₀) – BG, CZ, EL, ES, FR, HR, HU, IT, PL, RO, SI, SK, SE. W odniesieniu do cząstek stałych o wielkości 2,5 µm (PM_{2.5}) – HR oraz IT. Postępowanie w toku w odniesieniu do dwutlenku azotu (NO₂) – AT, BE, CZ, DE, EL, ES, FR, HU, IT, LU, PL, PT, RO.

⁵⁵ W przypadku BG, PL, HU, RO, IT, FR – w odniesieniu do cząstek stałych, a w przypadku FR i DE – w odniesieniu do NO₂.

⁵⁶ RO, SK.

⁵⁷ Ricardo Energy & Environment, 2022 r., [Review of National Air Pollutant Projections and Assessment of National Air Pollution Control Programmes](#), s. 85–86. Uwaga: w niniejszym przeglądzie uwzględniono tylko 26 państw członkowskich, ponieważ Rumunia nie przedłożyła jeszcze swojego krajowego programu ograniczania zanieczyszczenia powietrza.

⁵⁸ AT, BG, CZ, DE, DK, EE, EL, FI, FR, HU, IE, IT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE.

⁵⁹ AT, BG, CZ, DK, EE, EL, FR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI.

⁶⁰ 14 państw członkowskich w odniesieniu do niemetanowych lotnych związków organicznych (NMLZO); 13 państw członkowskich w odniesieniu do cząstek stałych o wielkości 2,5 µm (PM_{2.5}); 12 państw członkowskich w odniesieniu do tlenków azotu (NO_x).

⁶¹ RO.

6. *Transpozycja wymogów mających zastosowanie do instalacji przemysłowych jest opóźniona. Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko szeregowi państw członkowskich w związku z brakiem prawidłowej transpozycji dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych⁶² i dyrektywy Seveso III⁶³.*
7. *Odnotowano poprawę pod względem przyjmowania map i planów działania wymaganych w dyrektywie dotyczącej hałasu, ale nadal brakuje ich w szeregu państw członkowskich⁶⁴, przeciwko którym toczy się postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, przy czym część spraw skierowano do TSUE⁶⁵.*

Skuteczne praktyki

Zintegrowany projekt LIFE PREPAIR (Po Regions Engaged to Policies of AIR)⁶⁶ we **Włoszech** obejmuje regiony i miasta w Dolinie Padu mające największy wpływ na jakość powietrza w dorzeczu, które rozciąga się na Słowenię. Ma on trwać siedem lat (2017–2024) i obejmuje środki na rzecz spalania biomasy, efektywności energetycznej, transportu i rolnictwa – zgodnie z porozumieniem z 2017 r. w sprawie dorzecza Padu i planami ochrony powietrza. Jednym z jego konkretnych celów jest utworzenie sieci stacji rowerowych w głównych miastach dorzecza Padu oraz rozwój infrastruktury towarzyszącej.

Celem zintegrowanego projektu LIFE-IP-HUNGAIRY⁶⁷ jest obniżenie do 2030 r. emisyjności elektrowni Mátra na **Węgrzech**, w której wykorzystuje się węgiel brunatny, przy wsparciu z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji za pośrednictwem polityki spójności oraz z wykorzystaniem instrumentu „Łącząc Europę” i funduszu modernizacyjnego. Obniżenie emisyjności elektrowni Mátra jest również działaniem w ramach węgierskiego planu działania na rzecz ochrony klimatu i środowiska z 2020 r.

Czechy wdrożyły program wymiany przestarzałych i nieodpowiednich lokalnych źródeł ciepła w gospodarstwach domowych (Kotlíková dotace) wspierany ze środków UE. W ramach tego programu do 2020 r. udzielono wsparcia na wymianę 100 000 kotłów, co przyniosło 2,7 kT oszczędności emisji PM_{2,5} oraz oszczędności w zużyciu energii. Dotacje te można było łączyć z dodatkowymi dotacjami krajowymi na zwiększenie efektywności energetycznej budynków (Nová zelená úsporám).

Jakość wody i gospodarka wodna

Ochrona zasobów wodnych i zależnych od nich ekosystemów, a także dostępność zaopatrzenia w czystą wodę mają zasadnicze znaczenie dla ludzkiej egzystencji, gospodarki (woda wykorzystywana jest we wszystkich sektorach gospodarki) i zrównoważonego rozwoju, a także dla naszego środowiska. Właściwe wdrożenie obowiązujących przepisów jest niezbędne dla jakości życia i dobrobytu ludzi. Ma ono również ogromny potencjał pod względem wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy.

⁶² AT, BG, CZ, DE, EL, IE, HR, SI, SK.

⁶³ AT, BG, CZ, DE, EE, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LV, MT, PL, SI, SK.

⁶⁴ CY, CZ, DE, EL, ES, FR, IT, PT, PL, SK.

⁶⁵ Dotychczas wydano dwa wyroki – w odniesieniu do SK i PT.

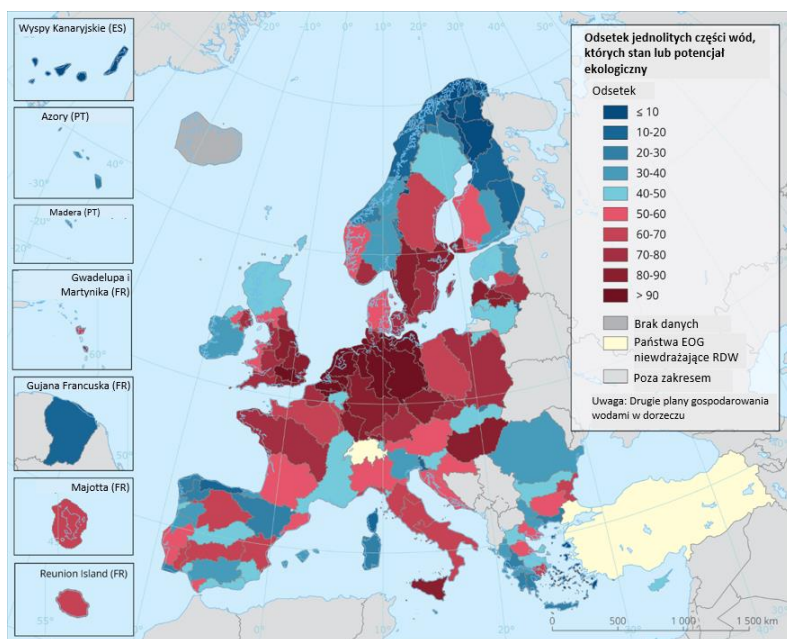
⁶⁶ LIFE [PREPAIR](#).

⁶⁷ LIFE [HUNGAIRY](#).

Z tych powodów polityka wodna UE jest jednym z priorytetów określonych w Europejskim Zielonym Ładzie⁶⁸. Dlatego Komisja ściśle współpracuje z państwami członkowskimi, aby pomóc im w osiągnięciu celów w zakresie zachowania, ochrony i poprawy jakości naszych zasobów wodnych.

Głównymi instrumentami są: ramowa dyrektywa wodna⁶⁹ i powiązane z nią dyrektywy, dyrektywa powodziowa⁷⁰, dyrektywa w sprawie wody pitnej⁷¹, dyrektywa dotycząca jakości wody w kąpieliskach⁷², dyrektywa azotanowa⁷³, dyrektywa dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych⁷⁴ oraz dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej⁷⁵. Z poszczególnych przeprowadzonych dotychczas ocen adekwatności wynika, że dyrektywy wodne są zasadniczo adekwatne do zakładanych celów, ale wymagają lepszego ogólnego wdrożenia.

Rysunek 5: Odsetek jednolitych części wód powierzchniowych (rzek, jezior, wód przejściowych i przybrzeżnych) w gorszym niż dobry stanie ekologicznym na obszar dorzecza⁷⁶



Ustalenia

⁶⁸ We wrześniu 2021 r. Komisja zainicjowała misję UE w zakresie *odbudowy naszych oceanów i zasobów wodnych do 2030 r.*, aby osiągnąć określone w Europejskim Zielonym Ładzie cele dotyczące wód morskich i słodkich, takie jak objęcie ochroną 30 % obszarów morskich UE oraz odbudowa ekosystemów morskich i przywrócenie 25 000 km rzek do stanu swobodnego przepływu.

⁶⁹ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz.U. L 327 z 22.12.2000, s. 1.

⁷⁰ Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, Dz.U. L 288 z 6.11.2007, s. 27.

⁷¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2184 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, Dz.U. L 435 z 23.12.2020, s. 1.

⁷² Dyrektywa 2006/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 r. dotycząca zarządzania jakością wody w kąpieliskach i uchylająca dyrektywę 76/160/EWG, Dz.U. L 64 z 4.3.2006, s. 37.

⁷³ Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, Dz.U. L 375 z 31.12.1991, s. 1.

⁷⁴ Dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych, Dz.U. L 135 z 30.5.1991, s. 40. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dalszej modernizacji dyrektywy z 1991 r., aby usprawnić zapobieganie zanieczyszczeniom i efektywne gospodarowanie zasobami oraz osiągnąć neutralność energetyczną całego sektora.

⁷⁵ Dyrektywa 2008/56/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej), Dz.U. L 164 z 25.6.2008, s. 19.

⁷⁶ Europejska Agencja Środowiska, [2021 r.](#)

1. Realizacja celów ramowej dyrektywy wodnej trwa, ale chociaż ocena trzecich planów gospodarowania wodami w dorzeczu jest w toku, można stwierdzić, że postępy w osiąganiu dobrego stanu jednolitych części wód są ogólnie powolne, mimo że zbliża się termin wyznaczony na 2027 r. Wynika to z połączenia różnych czynników: nieokreślenia warunków referencyjnych dla charakterystyki jednolitych części wód i niepełna ocena oddziaływań, niedociągnięć w monitorowaniu wód, które oznaczają, że stan jednolitych części wód jest nieznany, nieprawidłowego przeprowadzania oceny wpływu działalności na jednolite części wód oraz niewystarczającego uzasadnienia zastosowanych wyłączeń.
2. W sprawozdaniach krajowych przedstawiono najnowsze informacje na temat odsetka jednolitych części wód, które nie osiągnęły dobrego stanu ekologicznego i chemicznego, poboru wód w podziale na sektory, a także wskaźnika eksploatacji wody⁷⁷. Aby osiągnąć te cele, niezbędne są zwiększone inwestycje. Finansowanie unijne nadal stanowi źródło wsparcia tych działań na rzecz wdrożenia, a udzielane jest głównie za pośrednictwem polityki spójności, Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz programu „Horyzont Europa”.
3. Komisja przekazała odnośnym państwom członkowskim swoje ustalenia⁷⁸ dotyczące drugich planów gospodarowania wodami w dorzeczu i oczekuje, że niedociągnięcia zostaną usunięte do czasu przedłożenia trzecich planów gospodarowania wodami w dorzeczu. Komisja sprawdza również, w jaki sposób systemy krajowe (np. pozwolenia i kontrole) służą zapewnieniu prawidłowego stosowania ramowej dyrektywy wodnej w praktyce przez każde państwo członkowskie w odniesieniu do poboru wody oraz zanieczyszczeń ze źródeł punktowych i rozproszonych. Państwa członkowskie miały przedstawić Komisji swoje plany gospodarowania wodami w dorzeczu i plany zarządzania ryzykiem powodziowym do 22 marca 2022 r. Komisja jest zaniepokojona faktem, że wiele państw członkowskich nie wypełniło jeszcze swoich prawnych obowiązków sprawozdawczych⁷⁹, i w stosownych przypadkach gotowa jest podjąć działania w związku ze stwierdzoną niezgodnością.
4. Dyrektywa w sprawie wody pitnej z 1998 r. została ogólnie dobrze wdrożona w UE. W przypadku kilku państw jej wdrożenie stanowi jednak powód do niepokoju⁸⁰. Do 12 stycznia 2023 r. wszystkie państwa członkowskie muszą dokonać transpozycji wersji przekształconej dyrektywy, aby osiągnąć zgodność ze zmienionymi normami jakości. Komisja zapewnia wsparcie w celu zapewnienia terminowej i prawidłowej transpozycji nowych przepisów.
5. Jeżeli chodzi o wdrożenie dyrektywy w sprawie jakości wody w kąpieliskach, ogólnie rzecz biorąc, w UE osiągnięto wiele wyników doskonałych lub dobrych. Między państwami członkowskimi występują jednak pewne różnice⁸¹.
6. W wielu przypadkach pomimo niekiedy dobrze określonych i konkretnych obowiązków, takich jak obowiązki przewidziane w dyrektywie azotanowej i dyrektywie dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych, wdrożenie w praktyce przebiegało bardzo powoli ze względu na błędy w zakresie planowania i organizacji oraz brak finansowania i brak ustalonych priorytetów, chociaż Komisja przyjęła podejście wspierające (polegające m.in. na zapewnieniu znacznego finansowania unijnego). Kwestie te późno stają się priorytetami na szczeblu krajowym, czasami dopiero po wydaniu drugiego wyroku przez TSUE.
7. Wiele państw członkowskich ma problemy z wdrożeniem dyrektywy azotanowej i powinno zintensyfikować starania, aby w dalszym stopniu ograniczać zanieczyszczenie wód gruntowych azotanami pochodzącymi z rolnictwa i przeciwdziałać eutrofizacji poprzez wyznaczenie

⁷⁷ Średnia UE wynosi 8,39, czyli poniżej 20 % progu niedoboru wody, ale w kilku państwach członkowskich, takich jak CY, EL, ES, CZ, MT, sytuacja jest bardziej niepokojąca.

⁷⁸ Projekty pilotażowe UE dotyczące wdrożenia ramowej dyrektywy wodnej 2000/60/WE w odniesieniu do niedociągnięć stwierdzonych w przeprowadzonej przez Komisję ocenie drugich planów gospodarowania wodami w dorzeczu: AT, BG, CY, CZ, DK, EE, EL, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, PL, PT, RO, SE, SI, SK.

⁷⁹ https://ec.europa.eu/environment/water/participation/map_mc/map.htm;
https://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/implem.htm.

⁸⁰ FR, HU, IR i IT.

⁸¹ Ocena tej dyrektywy jest w toku, a Komisja planuje przedstawić ogólną ocenę jej funkcjonowania w 2023 r.

wszystkich stref narażonych na zanieczyszczenie azotanami i włączenie odpowiednich środków do swoich planów działania⁸².

8. *Pomimo pewnych postępów ścieki komunalne nadal nie są zbierane i oczyszczane w odpowiedni sposób w wielu państwach członkowskich, dlatego większość tych państw nadal boryka się z postępowaniami w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego⁸³, a na niektóre z nich nałożono kary pieniężne⁸⁴. Postępy zależą od tego, czy państwa członkowskie priorytetowo traktują inwestycje w systemy zbierania i oczyszczalnie ścieków komunalnych, w tym poprzez efektywne wykorzystanie dostępnej puli środków finansowych w ramach polityki spójności, a także pożyczek Europejskiego Banku Inwestycyjnego.*
9. *Postępy we wdrożeniu dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej ujęte są w sprawozdaniach krajowych w rozdziale dotyczącym różnorodności biologicznej ze względu na jej znaczenie dla ochrony środowiska morskiego. Komisja przeanalizowała postępy w ocenie stanu wód morskich w UE i postępy we współpracy regionalnej między państwami członkowskimi, które graniczą z tym samym podregionem morskim, w celu przeciwdziałania dominującym presjom.*

Skuteczne praktyki

Podejście **Niderlandów** do zarządzania ryzykiem powodziowym (w miarę możliwości odbudowa koryt rzek i równin zalewowych Renu i Mozy) okazało się skuteczne podczas powodzi, które dotknęły również Belgię i Niemcy w lipcu 2021 r.

Portugalia zatwierdziła niedawno politykę produkcji odzyskanej wody przeznaczonej do wielu celów innych niż woda pitna.

W celu poprawy stanu środowiska wodnego **Szwecja** udziela dotacji na inwestycje, które służą minimalizowaniu obecności mikrodrobin plastiku i innych zanieczyszczeń (substancji farmaceutycznych) z wykorzystaniem wód opadowych.

Chemikalia

Celem unijnego prawodawstwa dotyczącego chemikaliów⁸⁵ jest zapewnienie, aby chemikalia wytwarzano i wykorzystywano w sposób ograniczający do minimum wszelkie znaczące niekorzystne skutki dla zdrowia ludzi i dla środowiska. Zapewnia ono również stabilność i przewidywalność przedsiębiorstwom prowadzącym działalność na rynku wewnętrznym. Ponadto w ramach unijnego celu zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń, który to cel określono w Europejskim Zielonym Ładzie, 14 października 2020 r. Komisja Europejska opublikowała *Strategię w zakresie chemikaliów na rzecz zrównoważoności / na rzecz nietoksycznego środowiska*⁸⁶, której celem jest poprawa ochrony obywateli i środowiska oraz pobudzanie innowacji na potrzeby bezpiecznych i zrównoważonych chemikaliów.

Przejęcie na niskoemisyjną gospodarkę o obiegu zamkniętym stwarza doskonałe możliwości dla rozwoju bezpiecznej i zrównoważonej pod względem środowiskowym chemii. Innowacje powinny

⁸² Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego toczą się przeciwko: BE, DE, ES, IT.

⁸³ Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z niewłaściwym stosowaniem dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych obecnie toczą się w odniesieniu do 19 państw członkowskich: BG, BE, CY, FR, GR, HU, IR, IT, LV, LT, MT, PL, PT, RO, SK, CZ, SI, SE i ES.

⁸⁴ GR, IT i ES płacą obecnie kary finansowe w związku z dyrektywą dotyczącą oczyszczania ścieków komunalnych.

⁸⁵ Rozporządzenie REACH: Dz.U. L 396 z 30.12.2006, s. 1. Rozporządzenie CLP: Dz.U. L 252 z 31.12.2006, s. 1.

⁸⁶ [COM\(2020\) 667 final](#).

koncentrować się na produktach „zaprojektowanych jako bezpieczne” kompatybilnych z czystymi cyklami materiałowymi, w których wykorzystuje się chemikalia mniej szkodliwe i w mniejszych ilościach. W gospodarce o obiegu zamkniętym materiały mogą być wykorzystywane do celów bardzo odbiegających od tych, które pierwotnie przewidziano i w odniesieniu do których przeprowadzono oceny ryzyka. Uwydatnia to potrzebę skupienia się na jakości czystych materiałów jako warunku wstępnym dla osiągnięcia ambitnych, ilościowych celów w zakresie recyklingu⁸⁷.

Skoordynowane projekty w zakresie egzekwowania przepisów⁸⁸ realizowane w ramach forum wymiany informacji o egzekwowaniu przepisów pokazały jednak, że można zrobić więcej, aby zwiększyć skuteczność egzekwowania przepisów, zwłaszcza w odniesieniu do obowiązków rejestracji i kart charakterystyki, w przypadku których poziom niezgodności jest dość wysoki. ECHA starała się temu zaradzić poprzez systematyczną kontrolę rejestracji. Tymczasem zaktualizowano rozporządzenie REACH, aby doprecyzować, kiedy rejestrujący muszą informować ECHA o wszelkich istotnych zmianach. Ostatni projekt dotyczący sprzedaży przez internet⁸⁹ ujawnił istotny poziom niezgodności produktów sprzedawanych przez internet. W świetle wniosków zawartych w poniższych sprawozdaniach Komisja bada również wykonalność ustanowienia europejskiej zdolności audytowej w celu zapewnienia większej jednorodności w egzekwowaniu przepisów przez państwa członkowskie.

Po raz pierwszy w sprawozdaniach z przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska zbadano stan wdrożenia rozporządzenia w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (rozporządzenie REACH)⁹⁰ oraz rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin (rozporządzenie CLP)⁹¹. Analiza ta oparta jest na przeprowadzonej przez Komisję ocenie⁹² sprawozdań sporządzonych przez organy krajowe na podstawie art. 117 ust. 1 rozporządzenia REACH i art. 46 ust. 2 rozporządzenia CLP. W sierpniu 2021 r. Komisja opublikowała mierzalną ocenę egzekwowania⁹³ dwóch głównych rozporządzeń UE dotyczących chemikaliów, korzystając z szeregu wskaźników obejmujących różne aspekty egzekwowania.

Ustalenia

1. *W porównaniu z latami 2010–2012 egzekwowanie rozporządzeń REACH i CLP poprawiło się. Wydaje się, że odnotowane poziomy zgodności na przestrzeni lat są dość stabilne, organy egzekwowania prawa natomiast wydają się skuteczniejsze pod względem wykrywania produktów/przedsiębiorstw niezgodnych z wymaganiami oraz wprowadzanych do obrotu w UE produktów niezgodnych z wymaganiami. W szczególności zmniejszyła się liczba odwołań i uchylonych decyzji w odniesieniu do rozporządzenia CLP, wzrósł stosunek kar do kosztów*

⁸⁷ Sprawozdanie komitetu naukowego EEA „[Chemicals for a sustainable future](#)” [„Chemikalia dla zrównoważonej przyszłości”], s. 14.

⁸⁸ ECHA, na podstawie projektów [REF-1](#), [REF-2](#), [REF-3](#) i [REF 4](#).

⁸⁹ Strona internetowa ECHA, FORUM [REF 8 \(2021\)](#).

⁹⁰ Rozporządzenie Komisji (UE) 2020/878 z dnia 18 czerwca 2020 r. zmieniające załącznik II do rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), Dz.U. L 203 z 26.6.2020, s. 28.

⁹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, zmieniające i uchylające dyrektywy 67/548/EWG i 1999/45/WE oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1907/2006, Dz.U. L 353 z 31.12.2008, s. 1.

⁹² Komisja Europejska, sprawozdanie końcowe dotyczące funkcjonowania rozporządzeń REACH oraz CLP, Final report_REACH-CLPMSreporting_2020.pdf (europa.eu)

⁹³ [European Commission, REACH and CLP enforcement: EU level enforcement indicators \[Egzekwowanie rozporządzeń REACH i CLP: wskaźniki egzekwowania na poziomie UE\]](#).

przestrzegania przepisów, w UE przeszkolono większą liczbę inspektorów, a forum wymiany informacji o egzekwowaniu przepisów zwiększyło liczbę produktów.

2. Około 70 % kontroli przestrzegania rozporządzenia REACH prowadzi do zastosowania środków egzekwowania prawa. Najczęściej stosowanym środkiem jest porada pisemna (11 %), a w dalszej kolejności środki administracyjne (4 %) i porady ustne (2 %). Dziewięć państw przeprowadziło w okresie sprawozdawczym działania następcze w związku z oceną⁹⁴.
3. Najważniejszym rodzajem stosowanych kar są grzywny, a w mniejszym stopniu skierowanie sprawy do prokuratury w związku z naruszeniem zarówno rozporządzenia REACH, jak i rozporządzenia CLP. Zawieszenie lub cofnięcie zezwolenia na prowadzenie działalności rzadko stosowano w charakterze kary. Sytuacja w poszczególnych państwach jest bardzo zróżnicowana. Na przykład w okresie sprawozdawczym prawie trzy czwarte skarg do prokuratury w związku z naruszeniami rozporządzenia REACH zgłosiły zaledwie dwa państwa członkowskie (Niemcy i Szwecja).
4. Większość państw opracowała i przynajmniej częściowo wdrożyła strategię egzekwowania zarówno rozporządzenia REACH, jak i rozporządzenia CLP. Tylko cztery państwa – Chorwacja, Łotwa, Polska i Belgia – nie opracowały jeszcze strategii egzekwowania rozporządzenia REACH. Chorwacja, Łotwa, Polska i Malta nie wdrożyły strategii egzekwowania rozporządzenia CLP.

Skuteczne praktyki

Nordycka Grupa Robocza ds. Chemikaliów, Środowiska i Zdrowia spotyka się raz do roku w celu omówienia kwestii egzekwowania przepisów dotyczących chemikaliów, prowadzi program wymiany dla inspektorów i realizuje wspólne projekty **krajów nordyckich** (Danii, Finlandii, Islandii, Norwegii i Szwecji, a także Wysp Owczych, Grenlandii i Wysp Alandzkich) w zakresie egzekwowania przepisów.

Współpraca w zakresie handlu internetowego między **Austrią, Niemcami i Szwajcarią** oraz międzynarodowy dialog dotyczący nanotechnologii – platforma skupiająca organy ds. środowiska, zdrowia i bezpieczeństwa z **Austrii, Niemiec, Liechtensteinu, Luksemburga i Szwajcarii** oraz różne zainteresowane strony (organizacje pozarządowe, stowarzyszenia, przedsiębiorstwa) służąca do nieformalnej wymiany wiedzy i doświadczeń w zakresie bezpiecznego i zrównoważonego stosowania nanotechnologii.

Projekt LIFE CHEREE („Chemicals Regulations Enforcement & Inspections” – Egzekwowanie rozporządzeń dotyczących chemikaliów i kontrole w tym zakresie) realizowany przez **Grecję i Cypr**, mający na celu zwiększenie skuteczności egzekwowania rozporządzenia REACH dzięki wspólnemu protokołowi kontroli, wspólnym wizytom i projektom pilotażowym, utworzeniu „e-centrum dla inspektorów” oraz „narzędzia e-uczenia się dotyczącego rozporządzenia REACH” na potrzeby wymiany wiedzy i doświadczeń między inspektorami i właściwymi organami.

3.4. Działania w dziedzinie klimatu

Zgodnie z porozumieniem paryskim⁹⁵ i w ramach Europejskiego Zielonego Ładu w Europejskim prawie o klimacie z 2021 r.⁹⁶ wyznaczono unijny cel polegający na osiągnięciu neutralności

⁹⁴ BE, DE, ES, FI, GR, IR, IT, NL i SE.

⁹⁵ [Tekst porozumienia paryskiego w języku angielskim \(unfccc.int\)](https://unfccc.int/text/treaty/text/treaty.html).

klimatycznej do 2050 r. oraz redukcji emisji gazów cieplarnianych netto o co najmniej 55 % do 2030 r. w porównaniu z 1990 r. Przepisy Europejskiego prawa o klimacie ograniczają również maksymalny poziom wkładu, jaki działania w zakresie usuwania dwutlenku węgla mogą wnieść na poczet redukcji emisji w 2030 r., aby zapewnić podejmowanie odpowiednich starań w obszarze łagodzenia zmiany klimatu.

Od czasu przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska przeprowadzonego w 2019 r. przyjęto przepisy dotyczące klimatu, aby zachęcać do redukcji emisji pochodzących z sektora transportu, sektora gospodarki morskiej oraz fluorowanych gazów cieplarnianych stosowanych w produktach. W odniesieniu do transportu drogowego obowiązujące przepisy UE wymagają redukcji intensywności emisji gazów cieplarnianych pochodzących z paliwa stosowanego w pojazdach o 6 % w 2020 r. w porównaniu z 2010 r. oraz ustanawiają obowiązujące normy dotyczące emisji gazów cieplarnianych w odniesieniu do różnych kategorii pojazdów. Dzięki obowiązującemu rozporządzeniu w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych⁹⁷ emisje tych gazów w UE do 2030 r. zmniejszą się o dwie trzecie w porównaniu z poziomami w 2014 r. Od 2021 r. emisje i pochłanianie gazów cieplarnianych pochodzących z użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF) są uwzględniane w unijnym wysiłku redukcyjnym.

Integralną częścią Europejskiego Zielonego Ładu jest unijna polityka przystosowywania się do zmiany klimatu. Od 2021 r. państwa członkowskie są zobowiązane do przedstawiania sprawozdań dotyczących ich krajowych polityk przystosowywania się do zmiany klimatu. W Europejskim prawie o klimacie uznano przystosowanie się do zmiany klimatu za kluczowy element długoterminowej globalnej reakcji na zmianę klimatu. Zobowiązuje ono państwa członkowskie i UE do zintensyfikowania działań w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, czemu służy wprowadzenie wymogu wdrażania strategii krajowych i regularnego przeprowadzania ocen postępów w ramach ogólnego zarządzania działaniami w dziedzinie klimatu i energii w UE. W lutym 2021 r. w zaktualizowanej strategii UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu⁹⁸ określono, w jaki sposób UE może przystosować się do nieuniknionych skutków zmiany klimatu i stać się odporna na zmianę klimatu do 2050 r.

W niniejszym przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska przeanalizowano krajowe polityki i strategię klimatyczne, w szczególności krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu, a także strategię przystosowania się do zmiany klimatu. Następnie przeanalizowano emisje, które nie są objęte unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji, a w odniesieniu do których państwa członkowskie obowiązują wiążące cele krajowe określone w przepisach dotyczących wspólnego wysiłku redukcyjnego⁹⁹. Następnie zbadano kluczowe zmiany sektorowe, zwłaszcza w transporcie drogowym, budownictwie oraz użytkowaniu gruntów, zmianie użytkowania gruntów i leśnictwie. Przedstawiono wykorzystanie przez państwa członkowskie przychodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS na aukcji. Po raz pierwszy przedstawiono działania priorytetowe z podziałem na państwa.

Ustalenia

1. *Ogólnie rzecz biorąc, poziom wdrożenia unijnych przepisów w dziedzinie klimatu w całej UE jest dobry.*

⁹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), Dz.U. L 243 z 9.7.2021, s. 1.

⁹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 517/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 842/2006, Dz.U. L 150 z 20.5.2014, s. 195.

⁹⁸ [COM\(2021\) 82 final](#).

⁹⁹ Przepisy dotyczące wspólnego wysiłku redukcyjnego stanowią część zbioru polityk i środków w dziedzinie zmiany klimatu i energii, które pomogą Europie w przechodzeniu na gospodarkę niskoemisyjną i zwiększeniu bezpieczeństwa energetycznego (https://ec.europa.eu/clima/eu-action/effort-sharing-member-states-emission-targets_pl).

2. W 2020 r. wielkość emisji gazów cieplarnianych na szczeblu krajowym w UE-27, z uwzględnieniem lotnictwa międzynarodowego, spadła o 31 % w porównaniu z poziomem z 1990 r. i osiągnęła najniższy poziom na przestrzeni ostatnich 30 lat. Gdyby uwzględnić emisje i pochłanianie z sektora LULUCF, redukcja emisji netto wyniosłaby 34 %. W związku z tym UE osiągnęła ze znaczną nadwyżką cel wyznaczony w Ramowej konwencji ONZ w sprawie zmian klimatu (UNFCCC), polegający na ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych o 20 % do 2020 r. w porównaniu z poziomem z 1990 r.
3. Od kiedy w 2013 r. wprowadzono system wspólnego wysiłku redukcyjnego w odniesieniu do określonych sektorów nieuwzględnionych w unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji (takich jak sektor transportu, sektory przemysłowe nieobjęte ETS, sektor budownictwa, sektor rolnictwa i sektor gospodarowania odpadami), emisje w skali całej UE są co roku niższe od maksymalnych zakładanych wartości.
4. W decyzji dotyczącej wspólnego wysiłku redukcyjnego¹⁰⁰ ustanawia się krajowe cele redukcji emisji do roku 2020, wyrażone jako zmiana procentowa w stosunku do poziomów z 2005 r. Wyznaczono w niej również roczne limity emisji (AEA), których państwa członkowskie są zobowiązane przestrzegać. Podobnie w rozporządzeniu w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego (rozporządzenie ESR)¹⁰¹, będącym następcą decyzji dotyczącej wspólnego wysiłku redukcyjnego, ustanowiono krajowe cele w zakresie emisji na 2030 r. oraz AEA na lata 2021–2030.
5. Wielkość emisji w UE-27 będących przedmiotem decyzji dotyczącej wspólnego wysiłku redukcyjnego była w 2019 r. niemal o 11 % niższa w porównaniu z 2005 r. Oznacza to, że cel na 2020 r. (zmniejszenie wielkości emisji o 8 %) został osiągnięty z nadwyżką jeszcze przed wybuchem kryzysu związanego z COVID-19. W latach 2013–2018 wszystkie państwa członkowskie wywiązały się ze swoich zobowiązań wynikających z decyzji dotyczącej wspólnego wysiłku redukcyjnego. Niektóre państwa członkowskie musiały uruchomić przewidziane w prawodawstwie mechanizmy elastyczności, aby zapewnić przestrzeganie swoich obecnych zobowiązań. Państwa członkowskie opracowują, przyjmują i wdrażają polityki i środki w celu osiągnięcia swoich celów w zakresie wspólnego wysiłku redukcyjnego zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego. Istnieje silna i nieuchronna potrzeba, by państwa członkowskie zaplanowały i wdrożyły dodatkowe działania w dziedzinie klimatu w sektorach objętych wspólnym wysiłkiem redukcyjnym, tak aby odzwierciedlić ambitniejsze założenia określone we wniosku dotyczącym zmiany rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego.
6. System EU ETS ma bardzo wysoki poziom zgodności, ponieważ co roku instalacje pokrywają około 99 % swoich emisji wymaganą liczbą uprawnień. System ten obejmuje obecnie około 36 % łącznych emisji gazów cieplarnianych w UE generowanych przez niemal 9 500 elektrowni i zakładów produkcyjnych (tj. instalacji stacjonarnych), a także przez loty odbywające się na terytorium Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Ogółem do 2020 r. poziom objętych EU ETS emisji z instalacji stacjonarnych obniżył się już o 43 % w porównaniu z poziomem z 2005 r.
7. Do 2020 r. wszystkie państwa członkowskie wprowadziły krajową strategię lub krajowy plan przystosowania się do zmiany klimatu. Należy zintensyfikować działania w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu podejmowane w każdym państwie członkowskim i na szczeblu UE, ponieważ wydaje się, że skutki zmiany klimatu należą do najgorszych z przewidywanych i będą w coraz większym stopniu przejawiać się również w postaci zagrożeń kaskadowych i złożonych. Jednocześnie wdrażanie działań w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu opóźniało się. Odpowiednie działania na rzecz zapobiegania szkodom, które mogą

¹⁰⁰ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych, Dz.U. L 140 z 5.6.2009, s. 136.

¹⁰¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013, Dz.U. L 156 z 19.6.2018, s. 26.

być spowodowane zmianą klimatu, lub ich zminimalizowania, przynoszą znaczące korzyści gospodarcze i społeczne¹⁰².

Skuteczne praktyki

W planie odbudowy i zwiększania odporności Danii promuje się ekologiczną reformę podatkową. Oczekuje się, że plan ten w znacznym stopniu przyczyni się do przeprowadzenia reformy dzięki sfinansowaniu dotowanego z podatków „okna inwestycyjnego”, aby stworzyć zachęty dla przedsiębiorstw do przyspieszenia zielonych inwestycji, na przykład w oprogramowanie mające zwiększyć zasobooszczędność łańcuchów logistycznych.

Ambitne cele klimatyczne **Estonii** stale podnoszono na przestrzeni lat, odchodząc od dużej zależności od łupków bitumicznych. Rząd Estonii zobowiązał się do zaprzestania produkcji energii elektrycznej z łupków bitumicznych do 2035 r., a całkowitego wykorzystywania łupków bitumicznych w sektorze energetycznym – do 2040 r.

3.5. Finansowanie wdrażania polityki ochrony środowiska

Aby pełne wdrożenie polityki ochrony środowiska było udane, wymaga odpowiedniego finansowania. Większa część musi być finansowana z wydatków publicznych państw członkowskich i prywatnych środków podmiotów gospodarczych. Fundusze UE wnoszą jednak istotny wkład, jeżeli chodzi o kierowanie wdrażaniem i pomoc w zaspokajaniu wciąż znacznych potrzeb UE w zakresie inwestycji środowiskowych. Plan inwestycyjny na rzecz Europejskiego Zielonego Ładu z 2020 r. łączy finansowanie ochrony środowiska i inwestycje środowiskowe. Ma na celu pozyskanie 1 bln EUR na zielone inwestycje (publiczne i prywatne) w ciągu dziesięciu lat, przy wsparciu z budżetu UE na lata 2021–2027¹⁰³. Od 2021 r., oprócz znacznych środków finansowych dostępnych dzięki polityce spójności w wieloletnich ramach finansowych, wsparcie na wdrażanie polityki ochrony środowiska zapewnia również Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), w ramach którego reformy i inwestycje muszą być zgodne z zasadą „nie czyn poważnych szkód”. Unijna systematyka dotycząca zrównoważonego rozwoju¹⁰⁴ i inne inicjatywy w zakresie zrównoważonego finansowania przyczynią się do zwiększenia przejrzystości, uwzględnienia kwestii środowiskowych i przekierowania przepływów finansowych na sześć celów środowiskowych w przypadku inwestycji prywatnych.

Po raz pierwszy w przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska przeanalizowano potrzeby inwestycyjne w tej dziedzinie i porównano je z dotychczas udostępnionymi zasobami, realizując zadanie przewidziane w planie inwestycyjnym na rzecz Europejskiego Zielonego Ładu z 2020 r.

Ustalenia

1. *Oszacowano, że ogólny poziom finansowania inwestycji środowiskowych¹⁰⁵ (łącznie ze źródeł krajowych i unijnych) w latach 2014–2020 wynosił 0,6–0,7 % PKB (w latach 2014–2020) w UE-*

¹⁰² Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu, 2022 r., [Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability \[„Zmiana klimatu 2022: jej skutki, przystosowanie się do niej i wrażliwość na nią”\]](#).

¹⁰³ Co najmniej 30 % zostanie przeznaczonych na cele klimatyczne, a 7,5 % w 2024 r. i 10 % w latach 2026 i 2027 zostanie przeznaczonych na cele różnorodności biologicznej.

¹⁰⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088, Dz.U. L 198 z 22.6.2020, s. 13.

¹⁰⁵ Zielone finansowanie obejmuje finansowanie działań w związku ze zmianą klimatu, ale także finansowanie konkretnych celów środowiskowych, takich jak: kontrola zanieczyszczeń przemysłowych, gospodarka wodna i ochrona różnorodności biologicznej. Ze względu na zakres tego finansowania w przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska analizuje się je oddzielnie.

- 27, z czego 14 % pochodzi ze środków unijnych. W niektórych państwach (np. w Chorwacji, Grecji, Słowacji, Rumunii) finansowanie unijne stanowi prawie lub ponad 50 %. Połowa całkowitego finansowania (53 %) pochodziła ze źródeł publicznych (fundusze UE i krajowe źródła publiczne łącznie), co stanowiło średnią UE, a w przypadku około 10 państw ze źródeł publicznych pochodziło ponad dwie trzecie finansowania, co świadczy o znaczeniu tych źródeł.
2. Dla porównania – obecnie szacuje się, że roczne potrzeby pod względem inwestycji w ochronę środowiska na szczeblu UE w okresie programowania 2021–2027 mieszczą się w przedziale 0,9–1,5 % przewidywanego PKB na lata 2021–2027¹⁰⁶, co wskazuje na znaczną lukę inwestycyjną (0,6–0,8 % PKB, co stanowi 76–110 mld EUR rocznie, choć wartości w poszczególnych państwach członkowskich znacznie się różnią)¹⁰⁷, którą należy zlikwidować, aby zapewnić skuteczną realizację priorytetów w zakresie ochrony środowiska i wspierać transformację ekologiczną UE.
 3. Prawie dwie trzecie luki inwestycyjnej w zakresie ochrony środowiska odnosi się do przeciwdziałania ogólnemu zanieczyszczeniu oraz ochrony wód i zarządzania nimi. Lukę inwestycyjną w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym i odpadów szacuje się na 13–28 mld EUR rocznie w zależności od poziomów ambicji w zakresie obiegu zamkniętego, które mają zostać osiągnięte. Roczną lukę w finansowaniu różnorodności biologicznej szacuje się na około 20 mld EUR.
 4. Dodatkowe potrzeby inwestycyjne wykraczające poza poziomy bazowe w odniesieniu do klimatu, energii i transportu oszacowano na 390 mld EUR rocznie (UE-27) oraz dodatkowe 130 mld EUR rocznie na realizację podstawowych celów środowiskowych UE. Koszty przystosowania się do zmiany klimatu także mogą być znaczące – wynoszą od 35–62 mld EUR (w węższym zakresie) do 158–518 mld EUR (w szerszym zakresie) rocznie. Wymienione potrzeby inwestycyjne odzwierciedlają realizację celów na 2020 r. i 2030 r. (przy czym oczekuje się, że koszty przystosowania się do zmiany klimatu rozłożą się na dłuższy czas).
 5. Największy odsetek zielonych inwestycji (71 %) w planach odbudowy i zwiększania odporności przeznaczono na mobilność zgodną z zasadami zrównoważonego rozwoju, renowację budynków i efektywność energetyczną oraz energię odnawialną i sieci energetyczne. Z kolei na różnorodność biologiczną, gospodarkę o obiegu zamkniętym, gospodarkę wodną oraz zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrolę przypada zaledwie 13 % całości wkładu w zielone inwestycje¹⁰⁸. Zielone inwestycje w obszarach klimatu, energii i transportu w znacznym stopniu przyczyniają się do realizacji celów środowiskowych, na przykład sprawienia, by powietrze w Europie było czystsze. Nie zaspokoją one jednak na przykład znacznych potrzeb związanych z infrastrukturą i gospodarowaniem wodą i odpadami. Ponadto szereg państw członkowskich postanowiło nie traktować priorytetowo środków, które przynoszą bezpośrednie korzyści różnorodności biologicznej¹⁰⁹.
 6. Ogółem w ramach funduszy UE, obejmujących wieloletnie ramy finansowe (WRF na lata 2021–2027) i NextGenerationEU (NGEU), zostanie zmobilizowane 2,018 bln EUR w cenach bieżących na wsparcie wychodzenia z kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19 oraz realizacji długoterminowych priorytetów UE, w tym ochrony środowiska. 30 % WRF zostanie przeznaczone na działania w dziedzinie klimatu, a 7,5 % na różnorodność biologiczną (w 2024 r.); odsetek ten następnie wzrośnie do 10 % w latach 2026 i 2027. W ramach NGEU 37 % środków RRF zostanie przeznaczone na działania w dziedzinie klimatu.

¹⁰⁶ Lub 1,0–1,6 % PKB na szczeblu UE na lata 2014–2020.

¹⁰⁷ Źródło: DG ds. Środowiska.

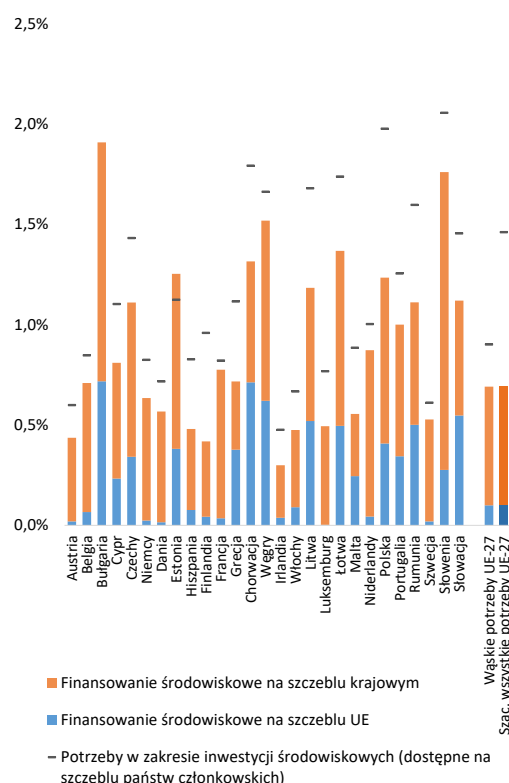
¹⁰⁸ Wkład w realizację celów klimatycznych i środowiskowych opiera się na metodyce przedstawionej w załączniku VI do rozporządzenia ustanawiającego RRF.

¹⁰⁹ CY, CZ, DE, DK, EE, FI, LT, LV, MT, PT, SK.

Tabela 1: Szacunkowy podział dodatkowych potrzeb inwestycyjnych UE w zakresie ochrony środowiska

Cel środowiskowy	Szacunkowa luka inwestycyjna (UE-27, rocznie)	
	mld EUR	%
Zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola	42,8	38,9 %
Ochrona wód, gospodarka wodna i przemysł	26,6	24,2 %
Gospodarka o obiegu zamkniętym i odpady	13,0	11,8 %
Różnorodność biologiczna i ekosystemy	21,5	19,6 %
Działalność badawcza, rozwojowa, innowacyjna i inna	6,2	5,7 %
Ogółem	110,1	100 %

Rysunek 6: Finansowanie ochrony środowiska ogółem (lata 2014–2020) i szacunkowe potrzeby (2021–2027) w UE-27 (% PKB)¹¹⁰



Skuteczne praktyki

W ramach swojego planu odbudowy i zwiększania odporności **Grecja** dokonuje istotnych inwestycji w ponowne zalesianie, różnorodność biologiczną, zarządzanie pożarami lasów, łagodzenie skutków powodzi i modernizację sieci irygacyjnej. Towarzyszą temu reformy propagujące zrównoważone składowanie i recykling. **Chorwacja** dąży do poprawy ochrony przeciwpowodziowej za pomocą rozwiązań opartych na przyrodzie, takich jak rewitalizacja cieków wodnych, łączenie opuszczonych rękawów i tworzenie siedlisk na drugorzędnych terenach podmokłych, a także usuwanie gatunków inwazyjnych.

Malta – wraz z **Estonią**, **Grecją**, **Łotwą**, **Rumunią** i **Słowacją** – wprowadziła podatek na zasadzie „płać za to, co wyrzucasz”, który ma zastosowanie do masy lub ilości odpadów wytwarzanych przez gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa i zbieranych przez organy zajmujące się zbiórką odpadów. Instrument ten wspiera stosowanie zasady zapobiegania powstawaniu odpadów.

Niemcy, **Francja** i **Szwecja** wyróżniały się dużą liczbą obligacji ekologicznych wyemitowanych w 2020 r.

Włochy poczyniły postępy w monitorowaniu i sprawozdawczości w zakresie wpływu swojego budżetu krajowego na środowisko (ekologiczne planowanie budżetu). Od 2000 r. Włochy rozwijają sprawozdawczość dotyczącą planowanych wydatków na ochronę środowiska i zarządzanie zasobami. Sprawozdawczość ta obejmuje również 12 wskaźników sprawiedliwego i zrównoważonego dobrostanu zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju i celami Agendy 2030.

¹¹⁰ Eurostat, [otwarte dane na temat funduszy ESI](#), 2021 r.

3.6. Zarządzanie środowiskiem

Zarządzanie środowiskiem to szerokie pojęcie, które obejmuje uwzględnianie kwestii środowiskowych w procesie decyzyjnym, udział społeczeństwa, dostęp do wymiaru sprawiedliwości, wymianę informacji i sprawozdawczość, zapewnianie przestrzegania prawa ochrony środowiska oraz odpowiedzialność za środowisko. Obejmuje ono także sposób, w jaki organy publiczne sprawdzają i zapewniają przestrzeganie przepisów w praktyce poprzez ich egzekwowanie. W ramach Europejskiego Zielonego Ładu wszystkie działania i polityki UE będą musiały przyczyniać się do osiągnięcia jego celów. Wyraźnie stwierdzono w nim, że Komisja podejmie działania w celu poprawy dostępu obywateli i organizacji pozarządowych do wymiaru sprawiedliwości przed sądami krajowymi. W tym względzie opracowano instrumenty zarządzania środowiskiem służące osiągnięciu celów Europejskiego Zielonego Ładu dotyczących neutralności klimatycznej, ochrony i odtwarzania ekosystemów i różnorodności biologicznej, zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń oraz gospodarki o obiegu zamkniętym¹¹¹. W tym samym celu 14 grudnia 2021 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący nowej dyrektywy w sprawie przestępstw przeciwko środowisku¹¹², której celem jest skuteczniejsza ochrona środowiska za pomocą środków prawa karnego na szczeblu krajowym. Nowa dyrektywa zastąpi dyrektywę 2008/99/WE i wprowadza nowe unijne przestępstwa przeciwko środowisku, doprecyzowuje istniejące, proponuje dodatkowe kary za przestępstwa przeciwko środowisku i ma na celu zapewnienie skutecznych dochodzeń i postępowań karnych, a także pomoc w transgranicznym dochodzeniu i ściganiu przestępstw przeciwko środowisku.

Głównymi obowiązkami i tematami uwzględnionymi w niniejszym trzecim przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska opierają się na wymogach dyrektywy INSPIRE¹¹³, ocenach oddziaływania na środowisko¹¹⁴, dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska w sądach krajowych, karach i zapewnianiu przestrzegania prawa ochrony środowiska oraz dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko¹¹⁵.

Poza podejmowaniem działań w zakresie egzekwowania przepisów Komisja zachęcała do usprawnienia ocen oddziaływania na środowisko w celu ograniczenia powielania i uniknięcia nakładania się takich ocen przy zatwierdzaniu projektów. Usprawnienie przyczynia się do zmniejszenia niepotrzebnych obciążeń administracyjnych i przyspiesza podejmowanie decyzji, pod warunkiem że odbywa się to bez uszczerbku dla jakości oceny oddziaływania na środowisko. Istotne jest również, aby przy zwiększeniu skuteczności procedur przestrzegane były, zgodnie z prawem wtórnym UE¹¹⁶ i orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE¹¹⁷, normy dotyczące praw

¹¹¹ Np. unijna platforma różnorodności biologicznej, centrum wiedzy o różnorodności biologicznej, nowe tory i tablice wskaźników w ramach strategii na rzecz bioróżnorodności, Plan działania dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym oraz inicjatywa na rzecz eliminacji zanieczyszczeń. Ósmy unijny program działań w zakresie środowiska obejmuje również zintegrowane ramy monitorowania.

¹¹² [Ochrona środowiska poprzez prawo karne \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-articles/2021/12/14/pdf?id=15186).

¹¹³ Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE), Dz.U. L 108 z 25.4.2007, s. 1.

¹¹⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, zmieniona dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r., Dz.U. L 124 z 25.4.2014; dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, Dz.U. L 197 z 21.7.2001, s. 30.

¹¹⁵ Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, Dz.U. L 143 z 30.4.2004, s. 56.

¹¹⁶ Art. 6 ust. 2 dyrektywy 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska; art. 13 dyrektywy 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko; art. 25 dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych; art. 11 dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko; art. 23 dyrektywy

partycypacyjnych, w tym w zakresie udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

Komisja wspierała również budowanie zdolności, aby zwiększyć zdolności wdrażania zarówno w przypadku organów krajowych, jak i organizacji pozarządowych¹¹⁸. W sprawozdaniach krajowych przedstawiono niektóre z tych działań, które realizowane są przy użyciu Instrumentu Wsparcia Technicznego i programu partnerskiego TAIEX-EIR, jak pokazano na poniższym rysunku.

Ustalenia

1. *Pomimo poprawy we wdrażaniu dyrektywy INSPIRE, zwłaszcza w Estonii, Niemczech, Litwie, Luksemburgu, na Malcie, w Słowenii i Hiszpanii, wyzwaniem dla większości państw członkowskich pozostaje zapewnienie lepszej wymiany danych, która zapewniłaby społeczeństwu większą przejrzystość i wspomagałaby realizację polityki ochrony środowiska.*
2. *Zapewnienie skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości na szczeblu krajowym ma zasadnicze znaczenie dla wdrożenia prawa ochrony środowiska. Komisja podjęła działania w celu zapewnienia, aby organizacje pozarządowe działające w dziedzinie ochrony środowiska oraz obywatele mogli wnioskować o przegląd środków mających na celu zwalczanie zanieczyszczenia powietrza¹¹⁹, przedłużeń zezwolenia na wydobywanie¹²⁰ lub odstępstw dotyczących polowania¹²¹. Działania w zakresie egzekwowania przepisów miały również na celu zapewnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w ramach stosowania dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko. W większości państw członkowskich nadal jednak istnieje pole do poprawy pod względem poprawy dostępu obywateli do sądów w celu zakwestionowania decyzji, działań lub zaniechań, w szczególności w obszarach planowania związanych z wodą, przyrodą lub jakością powietrza¹²².*
3. *Większość państw członkowskich powinna również skuteczniej informować obywateli o prawie do dostępu do wymiaru sprawiedliwości¹²³. Lepszy dostęp społeczeństwa do informacji o środowisku i rozpowszechnianie tych informacji przyczyniłyby się do zwiększenia świadomości ekologicznej i zapewnienia bardziej efektywnego uczestnictwa społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska, a ostatecznie do poprawy stanu środowiska.*
4. *Ponadto w kilku państwach konieczne są dalsze działania lub monitorowanie w celu zapewnienia, aby koszty nie utrudniały skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska¹²⁴.*
5. *Rozdrobnienie regionalne i lokalne pozostaje wyzwaniem dla zarządzania środowiskiem na Węgrzech, we Włoszech, w Luksemburgu i Hiszpanii. Problem ten należy rozwiązać, w szczególności przez opracowanie lepszych mechanizmów koordynacji w zakresie ochrony środowiska.*
6. *Dyrektywa w sprawie oceny skutków wywieranych na środowisko została zmieniona w 2014 r., aby zmniejszyć obciążenie administracyjne i poprawić ochronę środowiska, a jednocześnie sprawić, by decyzje dotyczące inwestycji publicznych i prywatnych były bardziej racjonalne,*

2012/18/UE (Seveso III). Zob. też motyw 27 dyrektywy (UE) 2016/2284 w sprawie krajowych pułapów emisji, który zawiera bezpośrednie odwołanie do orzecznictwa TSUE dotyczącego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

¹¹⁷Zob. w szczególności obwieszczenie Komisji w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska, 2017/C 275/01, Dz.U. C 275 z 18.8.2017, s. 1.

¹¹⁸ W szczególności poprzez program LIFE Zarządzanie.

¹¹⁹ PL i BG.

¹²⁰ PL.

¹²¹ LT.

¹²² AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, FI, HR, HU, IE, IT, MT, NL, PL, RO, SK, SE, SI.

¹²³ BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LV, LU, MT, PL, PT, RO, SK, SE, SI.

¹²⁴ BE, HR, IE, IT, PT.

przewidywalne i zrównoważone. Większość państw członkowskich¹²⁵ skorzystała z tej okazji, by usprawnić swoje ramy regulacyjne dotyczące ocen oddziaływania na środowisko. Konieczne było jednak podjęcie działań w zakresie egzekwowania przepisów w celu zapewnienia prawidłowej transpozycji dyrektywy we wszystkich państwach członkowskich¹²⁶.

Skuteczne praktyki

Na **Łotwie** Ministerstwo Ochrony Środowiska i Rozwoju Regionalnego przedstawia na swojej stronie internetowej przegląd procedury oceny oddziaływania na środowisko. Biuro Monitorowania Środowiska udostępnia informacje na poziomie projektu na temat składającego wniosek, linki do miejsc, w których można uzyskać dostęp do dokumentów, oraz informacje o tym, kiedy i gdzie będą odbywać się wysłuchania w ramach konsultacji publicznych. Publikowane są również wyczerpujące informacje na temat przeprowadzonych ocen oddziaływania na środowisko, a na stronie internetowej znajduje się infografika przedstawiająca całą procedurę przeprowadzania OOS wraz z krótkim wyjaśnieniem jej celu.

Kilka państw członkowskich ustanowiło specjalne organy odwoławcze lub sądowe zajmujące się przeglądem środowiskowym. Do przykładów należą: **szwedzki** sąd ds. gruntów i ochrony środowiska, **fiński** sąd administracyjny, **duńska** rada odwoławcza ds. ochrony przyrody i środowiska, **maltański** trybunał ds. przeglądu środowiskowego i planowania, **irlandzka** rada ds. planowania oraz **belgijska** rada ds. rozstrzygania sporów dotyczących zezwoleń („Raad voor Vergunningsbetwistingen”). Niedawno w Sądzie Apelacyjnym w Mons w **Belgii** utworzono sekcję dotyczącą ochrony środowiska („chambre de l’environnement”) zarówno w sprawach cywilnych, jak i karnych.

Rysunek 7: Przykłady pomocy udzielonej państwom członkowskim przez Komisję Europejską w okresie sprawozdawczym



¹²⁵ AT, BE, BG, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LV, LU, MT, NL, PT, RO, SE, SK.

¹²⁶ Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczyły 17 państw członkowskich.

4. Dalsze działania na rzecz praworządności w zakresie ochrony środowiska

Europejczycy postrzegają zmianę klimatu jako jedno z największych wyzwań dla UE¹²⁷. Z dostępnych badań¹²⁸ wynika to samo: jeżeli będziemy nadal niszczyć ekosystemy, od których jesteśmy zasadniczo zależni, przyszłe pokolenia zapłacą za to straszliwą cenę. Dzwony biją na alarm głośniejsze niż kiedykolwiek wcześniej. W obliczu trwającego wymierania gatunków i niszczenia lasów, susz, degradacji gruntów, zanieczyszczenia powietrza, zdegradowanych zasobów wodnych, utraty różnorodności biologicznej oraz klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka jedno jest jasne: odwrócenie tych tendencji oraz przywrócenie i ochrona naszych systemów ekologicznych wymaga zdecydowanych wspólnych działań.

Poprawa przejrzystości umożliwi skuteczne wdrażanie norm i przepisów. Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska jest skierowany nie tylko do decydentów w dziedzinie ochrony środowiska, lecz także do wszystkich mieszkańców UE. Nie jest to po prostu jeszcze jedno sprawozdanie spośród wielu innych. Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska zwiększa świadomość społeczeństwa, prezentuje argumenty przemawiające za odpowiedzialnością i umożliwia obywatelom w całej UE zaangażowanie się we wspólne starania dzięki temu, że umożliwia im lepsze zrozumienie, co można lub co jeszcze trzeba zrobić na szczeblu indywidualnym, lokalnym, krajowym lub unijnym. Celem przeglądu jest wzmocnienie pozycji wszystkich tych zainteresowanych stron, aby mogły one działać w sposób spójny, ale z różnych perspektyw, w dążeniu do tego samego celu, który dyktuje zdrowy rozsądek: stosowania obowiązujących przepisów.

W oczach społeczeństwa niepowodzenie w realizacji celów środowiskowych UE negatywnie wpływa na wiarygodność zarówno organów krajowych, jak i unijnych. Znaczna liczba spraw sądowych, naruszeń, petycji i skarg dotyczących środowiska, rozpatrywanych zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, odzwierciedla niewystarczający poziom wdrożenia dorobku prawnego w tej dziedzinie.

Krajowe organy ds. ochrony środowiska i sądy krajowe, które są w pierwszej kolejności odpowiedzialne za wdrażanie prawa UE, podjęły działania na rzecz wdrożenia i egzekwowania przepisów w zakresie ochrony środowiska, ale nie wystarczyło to, by zlikwidować luki. Chociaż niektóre państwa członkowskie i regiony mają doskonałe wyniki we wdrażaniu dorobku prawnego w dziedzinie ochrony środowiska, inne pozostają w tyle, niekiedy znacznie. Poziom wdrożenia jest niski nawet w przypadkach, w których Komisja podjęła działania w zakresie egzekwowania przepisów, co niekiedy skutkowało nałożeniem na państwa członkowskie wysokich kar finansowych po wydaniu przez TSUE drugiego wyroku, stwierdzającego, że doszło do naruszenia prawa UE.

Dlaczego tak się dzieje? W poprzednich przeglądach wdrażania polityki ochrony środowiska wskazano kilka przyczyn, które pozostają aktualne do dziś. Związane są one z *niewystarczającym stopniem włączenia celów środowiskowych w ramy i realizację polityk publicznych* charakteryzujących się znaczącym śladem środowiskowym, *nieskutecznością zarządzania środowiskiem*, w tym przez podmioty odpowiedzialne za zapewnianie przestrzegania przepisów w praktyce, oraz *brakiem przejrzystości informacji o środowisku*, która umożliwiałaby zainteresowanym stronom – niezależnie od tego, czy są to organy, czy zwykli obywatele – mobilizację i podjęcie działań. Sprawozdania krajowe wskazują również na utrzymujące się braki we wdrażaniu trzech filarów konwencji z Aarhus¹²⁹: dostępu do informacji o środowisku, udziału

¹²⁷ [Konferencja w sprawie przyszłości Europy \(europa.eu\)](https://europa.eu/european-council/conference-future-europe).

¹²⁸ [Środowisko Europy 2020 – stan i prognozy](#).

¹²⁹ Konwencja Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (EKG ONZ) o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, ratyfikowana decyzją Rady 2005/370/EC z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji o dostępie do

społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości, co wpływa na wdrażanie i egzekwowanie przepisów na szczeblu krajowym¹³⁰.

Co więc można zrobić? Choć wszyscy mamy do odegrania swoją rolę, to dla rządów i decydentów *wola polityczna* jest kluczowym elementem umożliwiającym terminowe, prawidłowe i skuteczne wdrażanie unijnych polityk i przepisów w zakresie ochrony środowiska, osiąganie ich celów i czerpanie z nich korzyści. W komunikacie pt. „Poprawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska w UE i jej państwach członkowskich”¹³¹ Komisja wezwała również do intensywniejszego wdrażania w drodze skuteczniejszego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska w sądach krajowych. W szczególności Parlament Europejski i Rada zostały wezwane do przyjmowania przepisów dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości w nowych lub zmienionych wnioskach ustawodawczych UE¹³². Reakcja na kryzys związany z COVID-19 lub konflikt w Ukrainie pokazała, do czego rządy są zdolne, gdy widzą sytuację wyjątkową. Organy publiczne mają możliwość wykorzystywania środków publicznych do celów inwestycji i reform niezbędnych do przywrócenia i ochrony systemów ekologicznych, gruntów, wód i powietrza.

Kiedy zostanie zapewniona niezbędna wola polityczna, podstawowym przyczynom niewystarczającego wdrożenia można zaradzić poprzez:

1. *Planowanie z wyprzedzeniem oraz określenie korelacji i konsekwencji: przed podjęciem decyzji mających wpływ na środowisko należy systematycznie i z wyprzedzeniem ocenić wszystkie odpowiednie aspekty środowiskowe w celu określenia dalszych zintegrowanych rozwiązań dla odnośnych sektorów. Przepisy dotyczące ocen oddziaływania na środowisko zapewniają niezbędne ramy, a praktyka pokazuje, że procedury środowiskowe (oceny skutków, konsultacje publiczne, zezwolenia środowiskowe) można zintegrować i że przy odpowiednim planowaniu i organizacji nie muszą one być uciążliwe. Możemy wyciągać wnioski z dobrych praktyk.*
2. *Przydzielenie odpowiednich zasobów w odpowiednim czasie, ponieważ później koszty będą wyższe: nie możemy oczekiwać szybkiego wdrożenia przepisów w zakresie ochrony środowiska, jeżeli podmioty, od których się tego wymaga, nie mają personelu, zasobów, organizacji lub szkolenia. Budowanie zdolności jest inwestycją, która się opłaca, ale z analizy przedstawionej w niniejszym przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska wynika, że w wielu państwach członkowskich nadal istnieje znaczna luka między potrzebami a finansowaniem.*
3. *Stałe monitorowanie i dokonywanie pomiarów, ponieważ dane prowadzą do zmian w wyznaczonych kierunkach i przyszłym procesie decyzyjnym: rozwiązanie problemu luk we wdrażaniu wymaga solidnych dowodów w celu określenia „odległości do celu”, występujących przeszkód i dostępnych opcji, a następnie monitorowania skuteczności wybranych rozwiązań. Należy dołożyć znacznych starań, by udostępniać te informacje w sposób przyjazny dla użytkownika. Umożliwia to organom publicznym podjęcie działań, ale również podmioty*

informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, Dz.U. L 124 z 17.5.2005, s. 1.

¹³⁰ Należy zauważyć, że rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1767 z dnia 6 października 2021 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty, Dz.U. L 356 z 8.10.2021, s. 1, poprawia dostęp do administracyjnej i sądowej kontroli na szczeblu UE dla obywateli i organizacji pozarządowych działających na rzecz ochrony środowiska, mających szczególne obawy co do zgodności z prawem ochrony środowiska aktów administracyjnych wywierających wpływ na środowisko, zgodnie z Europejskim Zielonym Ładem.

¹³¹ [COM\(2020\) 643 final](#).

¹³² Zob. najnowsze wnioski dotyczące [przeglądu dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych](#), [aktu prawnego dotyczącego odbudowy zasobów przyrodniczych](#) oraz [rozporządzenia w sprawie wylesiania](#), które obejmują szczegółowe przepisy dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

prywatne mogą dzięki temu włączyć się i dopilnować, by działania podjęto, co ostatecznie pozwala wypracować solidną wiedzę, pewność i zaufanie.

Pod tym względem Europejski Zielony Ład i NextGenerationEU były instrumentami przełomowymi. Dzięki pierwszemu z nich działania w dziedzinie klimatu i cele środowiskowe znalazły się w centrum programu UE. W ramach tego drugiego z kolei wprowadzono zasadę „nie czyn poważnych szkód” i zastosowano ją zarówno poprzez regularne wydatkowanie, jak i poprzez nadzwyczajne fundusze UE przeznaczone na ożywienie gospodarki UE w związku z pandemią COVID-19, przeznaczając część tych środków na projekty ekologiczne. Ma to ogromny potencjał, jeśli chodzi o zapewnienie dyscypliny w odniesieniu do uwzględniania kwestii środowiskowych i pobudzenie rozwoju czystych technologii, energii odnawialnej, mobilności zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju itp. Powiązanie z celami ekologicznymi i oznakowanie ekologiczne umożliwiły realizację zielonych projektów, jak również reform, które państwa członkowskie przedstawiły w swoich planach odbudowy i zwiększania odporności. Między innymi dzięki temu rozpocznie się poprawa zarządzania środowiskiem. To dopiero początek, jeśli chodzi o odwrócenie tendencji w zakresie przestrzegania prawa ochrony środowiska, a tym samym ochrony naszego środowiska.

Jest jednak jedna rzecz, którą wszyscy możemy zrobić: przedstawiać organom publicznym uzasadnione żądania, a jednocześnie podejmować konkretne kroki, by zapewnić przestrzeganie unijnych przepisów w zakresie ochrony środowiska. Każdy mieszkaniec UE, czy to prywatnie, czy w charakterze publicznym, może się do tego przyczynić.