

Bruksela, 8 lipca 2025 r.
(OR. en)

11333/25

ENV 670
CLIMA 256
AGRI 326
PECHE 203
ECOFIN 964
COMPET 701

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	7 lipca 2025 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2025) 420 final
Dotyczy:	KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska 2025 Wdrażanie polityki ochrony środowiska na rzecz dobrobytu i bezpieczeństwa

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2025) 420 final.

Załącznik: COM(2025) 420 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 7.7.2025 r.
COM(2025) 420 final

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

Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska 2025

Wdrażanie polityki ochrony środowiska na rzecz dobrobytu i bezpieczeństwa

{SWD(2025) 300 final} - {SWD(2025) 301 final} - {SWD(2025) 302 final} -
{SWD(2025) 303 final} - {SWD(2025) 304 final} - {SWD(2025) 305 final} -
{SWD(2025) 306 final} - {SWD(2025) 307 final} - {SWD(2025) 308 final} -
{SWD(2025) 309 final} - {SWD(2025) 310 final} - {SWD(2025) 311 final} -
{SWD(2025) 312 final} - {SWD(2025) 313 final} - {SWD(2025) 314 final} -
{SWD(2025) 315 final} - {SWD(2025) 316 final} - {SWD(2025) 317 final} -
{SWD(2025) 318 final} - {SWD(2025) 319 final} - {SWD(2025) 320 final} -
{SWD(2025) 321 final} - {SWD(2025) 322 final} - {SWD(2025) 323 final} -
{SWD(2025) 324 final} - {SWD(2025) 325 final} - {SWD(2025) 326 final}

Spis treści

I. Rola wdrażania prawa i polityki UE w zakresie ochrony środowiska.....	2
1. Cele i wyzwania	2
2. Rola przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska w kierowaniu wdrażaniem	3
3. Istotna luka we wdrażaniu i inwestycjach	5
4. Kluczowe znaczenie ma pełne, terminowe, sprawiedliwe i racjonalne pod względem kosztów wdrażanie przepisów.	7
5. Kluczowe czynniki dobrego wdrażania przepisów	8
6. Wnioski.....	13
II. Stan wdrażania prawa i polityki UE w zakresie ochrony środowiska.....	14
1. Gospodarka o obiegu zamkniętym i odpady.....	14
2. Zerowy poziom emisji zanieczyszczeń, w tym chemikaliów	18
3. Przyroda i różnorodność biologiczna	33
4. Działania w dziedzinie klimatu	38
5. Zarządzanie	41
6. Finansowanie	45

Niniejszy przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska 2025 – czwarty od czasu, kiedy Komisja rozpoczęła ten proces w 2016 r.¹ – stanowi okresowe sprawozdanie na temat stanu wdrażania prawa i polityki Unii Europejskiej (UE) w zakresie ochrony środowiska. Pakiet dotyczący przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska obejmuje niniejszy komunikat, w którym skupiono się na tendencjach ogólnounijnych, oraz 27 sprawozdań na temat stanu wdrażania w każdym państwie członkowskim. W sprawozdaniach tych zaleca się również „działania priorytetowe”, które powinny podjąć poszczególne państwa członkowskie.

I. Rola wdrażania prawa i polityki UE w zakresie ochrony środowiska

1. Cele i wyzwania

Zmiana klimatu, zanieczyszczenie i utrata różnorodności biologicznej należą obecnie do najpoważniejszych i najpilniejszych zagrożeń, zarówno na świecie, jak i w samej UE, a dodatkowo pogłębia je niezrównoważone wykorzystanie zasobów². Unijne przepisy i polityka dotyczące ochrony środowiska mają na celu przeciwdziałanie tym zagrożeniom, a w ostatnim dziesięcioleciu odnotowano znaczną poprawę w ich wdrażaniu. Ogólnounijne wskaźniki dotyczące wskaźnika powtórnego wykorzystania materiałów i wskaźnika produktywności zasobów wskazują na postępy w przechodzeniu państw członkowskich na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Znacznie poprawiła się również jakość powietrza i wzrosły związane z tym korzyści dla zdrowia. Zarówno emisje przemysłowe, jak i częstotliwość awarii przemysłowych znacznie spadły. Odnotowano również znaczny wzrost liczby obszarów chronionych w całej UE, dzięki czemu UE jest na dobrej drodze do osiągnięcia celu globalnych ram różnorodności biologicznej, jakim jest objęcie 30 % gruntów ochroną prawną. Ponadto cele klimatyczne UE na 2030 r. są osiągalne.³ Jednocześnie nadal istnieje luka we wdrażaniu. W niektórych obszarach postępy te należy przyspieszyć, aby ograniczyć bieżące szkody i związane z nimi koszty, osiągnąć cele na rok 2050 określone w ósmym unijnym programie działań w zakresie środowiska (EAP)⁴ oraz zmierzyć się z obawami, które trapią obywateli.

¹ Zob. komunikat Komisji z 2016 r. zapowiadający regularny przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska: [„Osiągnięcie korzyści z polityki ochrony środowiska UE poprzez regularny przegląd wdrażania tej polityki”](#), COM(2016) 316 final, 27.5.2016. Zob. również [strona internetowa przedstawiająca wszystkie wydania przeglądów wdrażania polityki ochrony środowiska](#). Dotychczas Komisja przyjmowała pakiety dotyczące przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska co dwa lub trzy lata: w 2017 r., 2019 r. i 2022 r.

² [JRC, Cross-border and emerging risks in Europe \[Zagrożenia transgraniczne oraz nowe zagrożenia w Europie\], 2024, dokument JRC137818](#); Światowe Forum Ekonomiczne, [Global Risks Report \[Raport na temat globalnych zagrożeń\]](#), 2025; Trust i in., [Planetary Solvency – Finding our balance with nature – Global risk management for human prosperity \[Rachunek wobec planety – znalezienie równowagi z naturą – globalne zarządzanie ryzykiem na rzecz dobrobytu ludzkości\]](#), Uniwersytet w Exeter, 2025; [EEA, Editorial – Time to fast up towards a sustainable and resilient Europe \[Artykuł wstępny – Czas na przyspieszenie działań w kierunku zrównoważonej i odpornej Europy\]](#), 24.9.2024; [EEA, Editorial – Why Europe needs to stay the course to sustainability in a changing world \[Artykuł wstępny – Dlaczego Europa musi utrzymać kurs na zrównoważony rozwój w zmieniającym się świecie\]](#), 16.12.2024; [Sprawozdanie EEA na temat stanu środowiska z 2025 r., zapowiadana data publikacji: 30.9.2025](#); [Richardson i in., „Earth beyond six of nine planetary limits” \[Na Ziemi przekroczyliśmy sześć z dziewięciu ograniczeń planety\]](#), *Science Advances*.t. 9, 2023.

³Komunikat w sprawie realizacji unijnych celów w zakresie energii i klimatu do 2030 r., 27 maja 2025 r., COM(2025)274.

⁴ [Ósmy unijny program działań w zakresie środowiska, Dz.U. L 114 z 12.4.2022, s. 22.](#)

Wszystkie z tych celów należy osiągnąć przy uwzględnieniu faktu, że **zrównoważony rozwój idzie w parze z konkurencyjnością**. Należy zadbać o to, aby dekarbonizacja i ochrona przyrody prowadziły do powstania konkurencyjnej gospodarki o obiegu zamkniętym, która oddaje środowisku naturalnemu więcej, niż z niego czerpie⁵. **Osiągnięcie tego celu w decydującym stopniu zależy od wdrożenia i uproszczenia.**

Powtarzające się i wzajemnie powiązane katastrofy ekologiczne i zagrożenia środowiskowe – takie jak powodzie, susze, pożary i choroby odzwierzęce – dowodzą, że ochrona środowiska jest w istocie kwestią bezpieczeństwa. Ochrona przyrody oznacza na przykład zabezpieczenie usług ekosystemowych o wartości 234 mld EUR, które przyroda zapewnia obecnie naszej gospodarce⁶; redukcja zanieczyszczeń korzystnie wpływa na zdrowie ludzi, gospodarkę wodną i środowisko naturalne; a gospodarka o obiegu zamkniętym ogranicza zanieczyszczenia pochodzące z wydobywania i wytwarzania odpadów oraz poprawia efektywność użytkowania zasobów (w tym wody), a tym samym wzmacnia bezpieczeństwo ekonomiczne.⁷ Wysokie standardy ochrony środowiska napędzają innowacje w sektorze prywatnym – unijnym sektorze czystych technologii, który jest konkurencyjny w skali światowej i stanowi również główną siłę napędową zielonej transformacji, zarówno w UE, jak i na świecie⁸. Reasumując, **polityka ochrony środowiska jest kluczowym czynnikiem konkurencyjności UE.**

Osiągnięcie tych celów wymaga spójnego, długoterminowego i właściwie finansowanego podejścia obejmującego całe społeczeństwo, zarówno na szczeblu UE, jak i jej państw członkowskich. Każdy musi mieć swój wkład.

2. Rola przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska w kierowaniu wdrażaniem

To na państwach członkowskich spoczywa główna odpowiedzialność za wdrożenie w praktyce prawa i polityki UE w zakresie ochrony środowiska⁹. Komisja na wiele sposobów wspiera wysiłki wdrożeniowe państw członkowskich. Sposoby te obejmują na przykład dialog polityczny i techniczny; udzielanie wskazówek dotyczących wykładni stosownych przepisów prawnych; zapewnienie finansowania UE na przykład za pośrednictwem programu LIFE, funduszy spójności i funduszy regionalnych, Wspólnej Polityki Rolnej oraz Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności; oraz dostarczanie pomocy technicznej (wiedzy, najlepszych praktyk, szkoleń)¹⁰.

⁵ [„Pakt dla czystego przemysłu: wspólny plan działania na rzecz konkurencyjności i dekarbonizacji”, dokument COM\(2025\) 85 final, 26.2.2025.](#)

⁶ [Eurostat, *Accounting for ecosystems and their services in the European Union* \[Uwzględnianie ekosystemów i usług ekosystemowych w Unii Europejskiej\], 2021.](#)

⁷ [Europejska strategia odporności wodnej, 4 czerwca 2025 r., COM\(2025\)280.](#)

⁸ [„Kompas konkurencyjności dla UE”, dokument COM\(2025\) 30 final, 29.1.2025; „Pakt dla czystego przemysłu: wspólny plan działania na rzecz konkurencyjności i dekarbonizacji”, dokument COM\(2025\) 85 final, 26.2.2025; Wytoczne polityczne Komisji na lata 2024–2029; Program strategiczny Rady na lata 2024–2029; EBI, *Financing and commercialisation of Cleantech innovation* \[Finansowanie i komercjalizacja innowacji w dziedzinie czystych technologii\], 2024.](#)

⁹ Art. 4 ust. 3 TUE i art. 197 ust. 1 TFUE.

¹⁰ Art. 197 ust. 2 TFUE: „Unia może wspierać wysiłki państw członkowskich zmierzające do poprawy ich zdolności administracyjnej w zakresie wdrażania prawa Unii. Działanie to może polegać w szczególności na ułatwianiu wymiany informacji i urzędników oraz wspieraniu programów szkolenia”.

W razie konieczności Komisja podejmuje również działania w zakresie egzekwowania prawa w drodze postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, pełniąc rolę strażniczki traktatów¹¹. Rola Komisji w egzekwowaniu przepisów prawa oraz jej rola w ukierunkowywaniu finansowania unijnego na działania priorytetowe na rzecz środowiska w państwach członkowskich wzajemnie się uzupełniają. Finansowanie unijne można pod pewnymi warunkami przeznaczać na przeciwdziałanie naruszeniom prawa lub eliminowanie takich naruszeń. Z kolei postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w dziedzinie ochrony środowiska stanowią silną zachętę do tego, aby finansowanie unijne przeznaczać na rozwiązywanie takich spraw.

Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska uzupełnia inne narzędzia monitorowania i wspierania wdrażania.

- **Monitorowanie wdrażania.** W przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska dokonuje się oceny bieżącego stanu wdrażania prawa i polityki UE w państwach członkowskich z wykorzystaniem zharmonizowanych danych i metod, aby móc wyznaczyć poziomy odniesienia i dokonać porównań między państwami członkowskimi i na przestrzeni czasu. Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska opiera się na danych pochodzących między innymi od Komisji, Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) i organów krajowych. Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska pogłębia wiedzę organów państw członkowskich i ogółu społeczeństwa na temat najważniejszych luk i potrzeb w zakresie wdrażania i inwestycji we wszystkich głównych obszarach prawa i polityki UE w zakresie ochrony środowiska: gospodarki o obiegu zamkniętym i odpadów, zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń, przyrody i różnorodności biologicznej, klimatu, zarządzania i finansowania¹².
- **Wspieranie wdrożenia.** W przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska wskazano dobre praktyki i wyzwania w państwach członkowskich, zalecono stosowne usprawnienia i rozwiązania, a także „działania priorytetowe”. Dzięki temu decydentom w państwach członkowskich i Komisji łatwiej ustalać priorytety w zakresie wykorzystania zasobów, takich jak fundusze UE i pomoc techniczna, we wdrażaniu unijnego prawa ochrony środowiska. Jest to szczególnie istotne w kontekście kolejnego budżetu UE (wieloletnie ramy finansowe)¹³. Do celów monitorowania oraz aby wesprzeć wdrażanie, w załącznikach do niniejszego komunikatu przedstawiono przegląd

¹¹ Art. 17 TUE i art. 258–260 TFUE; [Komunikat Komisji „Prawo Unii: Lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu”](#), Dz.U. C 18 z 19.1.2017, s. 10; [Komunikat Komisji „Egzekwowanie prawa Unii na rzecz Europy, która spełnia swoje zadania”](#), 13.10.2022; [sprawozdanie roczne „Kontrola stosowania prawa Unii Europejskiej”](#).

¹² Szereg unijnych przepisów dotyczących ochrony środowiska przyjętych zgodnie z programem legislacyjnym Europejskiego Zielonego Ładu od 2019 r. weszło w życie po przygotowaniu projektu tego przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska lub dopiero wejdzie w życie. Jest tak choćby w przypadku zmienionej dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych, zmienionej dyrektywy w sprawie jakości powietrza, rozporządzenia o odbudowie zasobów przyrodniczych, czy też unijnego rozporządzenia o przeciwdziałaniu wylesianiu. Dla zachowania przejrzystości przepisy te odnotowano w tekście niniejszego komunikatu w sprawie przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska oraz, w stosownych przypadkach, w sprawozdaniach krajowych dotyczących przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska, ale w niniejszym przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska nie ocenia się przestrzegania tych przepisów przez państwa członkowskie.

¹³ [Komunikat Komisji „Droga ku następnym wieloletnim ramom finansowym”](#), dokument COM(2025) 46 final, 11.2.2025.

wszystkich działań priorytetowych w podziale na obszary i państwa członkowskie, a także tabelę wyników zawierającą pozytywną, neutralną lub negatywną ocenę stanu wdrażania przepisów w zakresie ochrony środowiska w odniesieniu do poszczególnych obszarów i państw członkowskich. W przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska przedstawiono obecny stan wdrażania i tendencje, natomiast działania priorytetowe i tabela wyników dotyczą działań, które są obecnie konieczne.

Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska stanowi instrument polityki, który ukazuje stan wdrażania prawa ochrony środowiska w państwach członkowskich. Jego ustalenia nie pociągają za sobą skutków prawnych w kontekście praw i obowiązków Komisji ani państw członkowskich. Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska nie ma wpływu na uprawnienia Komisji do oceny przestrzegania prawa UE przez państwa członkowskie, na przykład w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

W przeglądzie wskazano problemy i zaproponowano rozwiązania, zatem w świetle celu, jakim jest upraszczanie, przegląd ten będzie głównym narzędziem wspierania dialogów na temat wdrażania i stanowi podstawę rocznych sprawozdań z postępów w zakresie egzekwowania i wdrażania¹⁴. **Wdrażanie i upraszczanie idą w parze, ponieważ są ukierunkowane na to samo: osiągnięcie celów w sposób racjonalny pod względem kosztów.** Ponadto dzięki określeniu działań priorytetowych w perspektywie krótkoterminowej i średnioterminowej przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska ułatwia realizację **ósmego unijnego programu działań w zakresie środowiska (EAP)** i stanowi podstawę **europejskiego semestru**.

3. Istotna luka we wdrażaniu i inwestycjach

W niniejszym przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska przedstawiono stan wdrażania prawa i polityki UE w zakresie ochrony środowiska

- w każdym obszarze tematycznym na terenie całej UE – w części II przeglądu;
- w każdym państwie członkowskim i w każdym obszarze tematycznym – w poszczególnych sprawozdaniach krajowych towarzyszących niniejszemu komunikatowi.

W przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska przedstawiono postępy w zakresie wykorzystania zasobów i obiegu zamkniętego, czystsze powietrze i wody, chronionych obszarów przyrodniczych i klimatu Państwa członkowskie nie wypełniły jednak jeszcze wszystkich zobowiązań wynikających z unijnego prawa ochrony środowiska¹⁵.

Luka we wdrażaniu dotyczy wszystkich obszarów unijnego prawa ochrony środowiska i wszystkich państw członkowskich, choć w różnym stopniu (zob. lista działań priorytetowych w załączniku 1). Spośród 96 działań priorytetowych zaleconych państwom członkowskim 22 dotyczą gospodarki o obiegu zamkniętym i odpadów; 36

¹⁴ [Komunikat Komisji „Prostsza i szybsza Europa: komunikat dotyczący wdrażania i upraszczania”, dokument COM\(2025\) 47, 11.2.2025.](#)

¹⁵ Zob. indywidualne sprawozdania krajowe w ramach przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska za 2025 r. oraz [przegląd śródkresowy 8. programu działań w zakresie środowiska](#). Zob. również [JRC, Delivering the EU Green Deal – Progress towards targets \[Realizacja Europejskiego Zielonego Ładu – postępy w realizacji celów\], 2025.](#)

dotyczy wody i zanieczyszczenia; 28 dotyczy przyrody i różnorodności biologicznej; 9 dotyczy kwestii zarządzania działaniami; a 1 zalecenie dotyczy finansowania.

Organy krajowe i sądy krajowe, na których spoczywa główna odpowiedzialność za wdrażanie prawa UE, podejmują wysiłki na rzecz wdrożenia i egzekwowania unijnych przepisów w zakresie ochrony środowiska przy wsparciu Komisji. Jednak liczba spraw sądowych, naruszeń, postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, petycji i skarg dotyczących środowiska, rozpatrywanych zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, odzwierciedla niewystarczający poziom wdrożenia unijnego prawa ochrony środowiska. **W niektórych przypadkach istnieją istotne różnice między regionami w obrębie jednego państwa członkowskiego.**

Jeżeli Komisja wykryje naruszenie, które wpisuje się w jej priorytety w zakresie egzekwowania prawa i którego nie uda się szybko rozwiązać w ramach kontaktów dwustronnych, może podjąć działania służące egzekwowaniu przepisów na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). **W przypadku ponad 90 % spraw postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zostaje zamknięte bez skierowania sprawy do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)¹⁶. Świadczy to o tym, że Komisja i państwo członkowskie często zgadzają się co do interpretacji przepisów i środków niezbędnych do zapewnienia ich przestrzegania.** Jednak koszty degradacji środowiska mogą utrzymywać się miesiącami, a niekiedy nawet latami.

Na dzień 2 kwietnia 2025 r. **toczyło się 309 postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego** dotyczących unijnego prawa ochrony środowiska, z wyłączeniem prawa o klimacie. Stanowi to około 19 % wszystkich spraw rozpatrywanych przez Komisję we wszystkich obszarach prawa UE. Spośród tych 309 postępowań:

- 24 % dotyczy gospodarki o obiegu zamkniętym i odpadów; 45 % dotyczy zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń; 24 % dotyczy spraw związanych z przyrodą i różnorodnością biologiczną; a 7 % dotyczy kwestii w zakresie zarządzania;
- 5 % dotyczy **braku zawiadomienia** (nieprzekazania Komisji informacji o przepisach krajowych transponujących dyrektywę UE); 25 % dotyczy **niezgodności** (niezapewnienia prawidłowej, jasnej i precyzyjnej transpozycji dyrektyw UE do przepisów krajowych); a 70 % dotyczy **niewłaściwego stosowania** (niewypełnienia istotnych zobowiązań określonych w przepisach UE, takich jak zadania środowiskowe);
- W 62 postępowaniach (20 % spośród 309 postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczących unijnego prawa ochrony środowiska) Trybunał wydał **orzeczenie, do którego państwo członkowskie jeszcze się nie zastosowało.**

W niektórych przypadkach Komisja może zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości o nałożenie na państwo członkowskie kary ryczałtowej lub okresowej kary pieniężnej za niewykonanie wcześniejszego wyroku Trybunału Sprawiedliwości. W dziedzinie unijnego prawa ochrony środowiska pięć państw członkowskich płaci obecnie kary do budżetu UE, ponieważ nie osiągnęły jeszcze zgodności z przepisami. W tabeli 1 poniżej wymieniono kary

¹⁶ [Komisja, Stocktaking report on the Commission working methods for monitoring the application of EU law \[Przegląd metod pracy Komisji w zakresie monitorowania stosowania prawa UE\], 14.7.2023.](#)

ostatecznie zapłacone od momentu, gdy wprowadzono możliwość ich nakładania na mocy Traktatu z Maastricht z 1992 r., chociaż w praktyce wszystkie te kary zostały nałożone i uiszczone w ciągu ostatnich 15 lat. **Łączna kwota tych kar sięga niemal 1,2 mld EUR.**

Tabela 1 – Łączna kwota kar ryczałtowych i okresowych kar pieniężnych zapłaconych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 260 TFUE w toczących się postępowaniach dotyczących niezgodności z przepisami w zakresie ochrony środowiska, według stanu na dzień 2 kwietnia 2025 r.

<i>Państwo członkowskie</i>	<i>Łączna wpłacona kwota w EUR</i>
Włochy	806 399 685
Grecja	232 962 511
Hiszpania	90 510 924
Irlandia	17 225 744
Rumunia	8 000 400
Ogółem	1 155 099 265

Oprócz luki we wdrażaniu przepisów istnieje też luka inwestycyjna między obecnymi wydatkami państw członkowskich na ochronę środowiska a poziomem wydatków, który jest niezbędny, aby zniwelować lukę we wdrażaniu przepisów. „Luka inwestycyjna” wynosi 122 mld EUR rocznie i stanowi 0,8 % PKB UE¹⁷. Luka różni się znacząco w poszczególnych państwach członkowskich i stanowi od 0,1 % do 2,9 % krajowego PKB. 48 % tej luki inwestycyjnej dotyczy zanieczyszczeń, w tym gospodarki wodnej. Przyroda i różnorodność biologiczna stanowią 30 % tej luki. Pozostałe 22 % przypada na gospodarkę o obiegu zamkniętym i odpady. Te szacunki dotyczące luki inwestycyjnej nie obejmują niezbędnych inwestycji w łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się do niej.

4. Kluczowe znaczenie ma pełne, terminowe, sprawiedliwe i racjonalne pod względem kosztów wdrażanie przepisów.

Wdrażanie jest jednym z najważniejszych priorytetów Komisji. W opublikowanym ostatnio komunikacie zatytułowanym „Prostsza i szybsza Europa” przypomniano o znaczeniu szybkich i zdecydowanych działań w zakresie egzekwowania prawa oraz o tym, że Komisja powinna w dalszym ciągu „stosować swoje podejście strategiczne i priorytetowo traktować naruszenia, które mają największy wpływ na interesy publiczne i gospodarcze”¹⁸.

¹⁷ Źródło: wyliczenia DG ds. Środowiska, 2025 r.

¹⁸ [Komunikat Komisji „Prostsza i szybsza Europa: komunikat dotyczący wdrażania i upraszczania”, dokument COM\(2025\) 47, 11.2.2025.](#)

Co więcej, z powodu luki we wdrażaniu unijnego prawa ochrony środowiska UE ponosi obecnie wysokie koszty niewdrożenia przepisów, takie jak przedwczesne zgony (jeden na dziesięć zgonów w UE można powiązać z zanieczyszczeniem środowiska¹⁹), koszty chorób, w tym koszty opieki zdrowotnej i utraconej produktywności, koszty oczyszczania oraz ograniczenie usług ekosystemowych²⁰.

W opublikowanym niedawno badaniu wykazano, że biorąc pod uwagę te rodzaje kosztów w trzech głównych obszarach unijnego prawa ochrony środowiska – gospodarce o obiegu zamkniętym i odpadach, zerowym poziomie emisji zanieczyszczeń oraz przyrodzie/różnorodności biologicznej – **koszt niepełnego wdrożenia prawa i polityki UE w zakresie ochrony środowiska sięga co najmniej 180 mld EUR rocznie**²¹.

Innymi słowy, luka we wdrażaniu przepisów kosztuje UE 180 mld EUR rocznie, a koszty usunięcia tej luki są znacznie niższe (122 mld EUR rocznie). Oznacza to, że pełne, terminowe i racjonalne pod względem kosztów wdrożenie unijnego prawa ochrony środowiska stanowi inwestycję, gdyż radzenie sobie ze skutkami degradacji środowiska jest znacznie bardziej kosztowne, a konsekwencje takiej degradacji są widoczne już dziś.

5. Kluczowe czynniki dobrego wdrażania przepisów

Wdrażanie prawa i polityki UE w zakresie ochrony środowiska wymaga stałego wysiłku opartego na długoterminowym planowaniu, odpowiedniej wiedzy, współpracy z władzami regionalnymi i lokalnymi, solidnej infrastrukturze i finansowaniu, a także zaangażowaniu zainteresowanych stron.

Z doświadczeń Komisji związanych z omawianiem wdrażania przepisów z państwami członkowskimi w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniosków o finansowanie i wniosków o pomoc techniczną wynika, że można wskazać **pięć kluczowych czynników, które różnicują dobre i złe wdrażanie**.

¹⁹ [EEA/JRC, Second zero pollution monitoring and outlook 2025 \[Monitorowanie eliminacji zanieczyszczeń i perspektywy na rok 2025 – wydanie drugie\]](#).

²⁰ Usługi ekosystemowe to usługi, które przyroda świadczy na rzecz naszej gospodarki bezpłatnie – takie jak np. ograniczanie erozji, jakość gleby, kontrola temperatury, ochrona przeciwpowodziowa, magazynowanie wody, zapylenie i składowanie dwutlenku węgla. Według szacunków EBC niemal 75 % kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorstwom w strefie euro przynajmniej częściowo zależy od usług ekosystemowych. Zob. [Frank Elderson, Taking account of nature, naturally \[Uwzględnianie natury, naturalnie\], 19.11.2024](#). Zastępowanie usług ekosystemowych jest bardzo trudne lub bardzo kosztowne. Sieć banków centralnych i organów nadzoru na rzecz ekologizacji systemu finansowego (NGFS) zwraca uwagę na makroekonomiczne skutki ograniczania usług ekosystemowych. Zob. [NGFS, Nature-related Financial Risks: a Conceptual Framework to guide Action by Central Banks and Supervisors \[Ryzyko finansowe związane z przyrodą: ramy koncepcyjne jako wytyczne dla działań banków centralnych i organów nadzoru\], lipiec 2024 r.](#). Zob. również [oświadczenie Komisji w sprawie pilnej potrzeby podjęcia przez UE działań na rzecz ochrony przyrody i różnorodności biologicznej, aby uniknąć wymierania gatunków \(2024/2995\(RSP\)\), 18.12.2024](#); [Mundaca i Heintze, „Banking on ecosystem services” \[Poleganie na usługach ekosystemowych\], Ecological Economics, tom 224, 2024](#); [IPBES, Nexus Assessment Report \[Sprawozdanie z oceny współzależności\], 16.12.2024](#); oraz [IPBES, Transformative Change Report \[Sprawozdanie dotyczące zmian transformacyjnych\], 18.12.2024](#).

²¹ [Badanie przeprowadzone przez Logika Group/EMRC/RPA Europe, kwiecień 2025 r.](#). Koszt ten obejmuje cele określone w strategiach i planach działania, ale z wyłączeniem prawa o klimacie i polityki klimatycznej.

Te czynniki to: 1) włączenie celów środowiskowych do polityki publicznej poprzez dialog polityczny i decyzje dotyczące podziału kosztów wdrażania pomiędzy zainteresowane strony; 2) finansowanie; 3) zdolności administracyjne, zwłaszcza służące zapewnieniu właściwego planowania i koordynacji; 4) dane cyfrowe; oraz 5) rola udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska i dostęp do wymiaru sprawiedliwości.

Wszystkie zainteresowane strony – od Komisji po państwa członkowskie, władze regionalne i lokalne, sektor prywatny, społeczeństwo obywatelskie i gospodarstwa domowe – mają swój udział we wdrażaniu przepisów dotyczących ochrony środowiska, gdyż leży to w ich wspólnym interesie.

Włączenie celów środowiskowych do polityki publicznej poprzez dialog polityczny i decyzje dotyczące podziału kosztów wdrażania pomiędzy zainteresowane strony

Doświadczenie w zakresie wdrażania wskazuje, że podstawową kwestią jest zadbanie o odpowiednie włączenie – w sposób systematyczny, oddolny i przekrojowy – polityki ochrony środowiska w kształtowanie i realizację polityk publicznych. Polega to na przykład na uwzględnieniu wpływu polityk publicznych, budżetu i gospodarki na środowisko, a ostatecznie na zdrowie i bezpieczeństwo ludzi. Ta zależność działa również w drugą stronę: niezwykle istotne jest to, aby wziąć pod uwagę wpływ środowiska na politykę publiczną, budżet i gospodarkę.

Kolejnym aspektem integracji środowiskowej jest podział kosztów wdrożenia pomiędzy zainteresowane strony. Wymaga to uczciwych i stabilnych decyzji politycznych podejmowanych w odpowiednim czasie. Na przykład polityka w zakresie powietrza, przyrody i wody oznacza nakładanie obowiązków na różne zainteresowane strony, takie jak sektor publiczny, przemysł, rolnictwo i gospodarstwa domowe. Pogodzenie odbudowy zasobów przyrodniczych, rolnictwa, mieszkalnictwa, przemysłu i zrównoważonej energii wymaga decyzji w sprawie użytkowania gruntów. Każde państwo członkowskie może zdecydować o podziale i odpowiednim wyważeniu kosztów wdrożenia między zainteresowane strony, biorąc pod uwagę własną sytuację – na szczeblu krajowym, a niekiedy na szczeblu regionalnym i lokalnym. Wymaga to szeroko zakrojonego dialogu i konsultacji prowadzonych na wczesnym etapie, uznania wspólnych interesów oraz stabilnych i przewidywalnych ram prawnych, eliminujących ryzyko unieważnienia przez sądy.

Przełomowym osiągnięciem w tym obszarze jest na przykład porozumienie w sprawie ochrony środowiska naturalnego w Danii z 2024 r. Ten szeroki kompromis polityczny – popierany przez przedstawicieli sektora rolnictwa, podmioty zaangażowane w ochronę środowiska i inne zainteresowane strony, a także przez większość partii politycznych – przewiduje m.in. podatek od emisji pochodzących z hodowli zwierząt gospodarskich, wapna rolniczego i osuszonych torfowisk wykorzystywanych w rolnictwie oraz przekształcenie około 400 000 hektarów gruntów rolnych w Danii w obszary naturalne i lasy²².

Z kolei im dłużej zwleka się z rozwiązaniem problemów środowiskowych, tym większe koszty środowiskowe, które kumulują się i z czasem stają się tak dużym obciążeniem, że wymagają drastycznych działań krótkoterminowych, które mogą wywołać silny sprzeciw zainteresowanych stron. W takich scenariuszach brak działań na rzecz ochrony środowiska lub spóźnione działania mogą skutkować wszczynaniem spraw sądowych, a w

²² Duńskie Ministerstwo Transformacji Ekologicznej, [Bred politisk aftale om Den Grønne Trepert](#), 18.11.2024.

efekcie opóźnieniami i ograniczeniem możliwości dialogu politycznego i rozwiązania problemu.

Finansowanie

Finansowanie jest kluczowym czynnikiem umożliwiającym wdrażanie polityki ochrony środowiska. Opodatkowanie związane ze środowiskiem nie ma obecnie znaczącego udziału w całkowitych przychodach podatkowych państw członkowskich. Państwa członkowskie mogą też rozważyć, w jaki sposób ukierunkowywać wybory dokonywane przez przedsiębiorstwa i konsumentów, a jednocześnie uzyskiwać dochody podatkowe, które można wykorzystać do wyeliminowania luki inwestycyjnej. W całej UE relacja dochodów z podatków środowiskowych do PKB wahała się w 2022 r. od 0,9 % (Irlandia) do 5,6 % (Grecja).²³

Podatki, systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta i inne mechanizmy można wykorzystać do lepszego wdrożenia zasady „zanieczyszczający płaci”. Włączenie finansowania prywatnego wymaga odpowiednich zachęt, na przykład takich, które skłonią przedsiębiorstwa do odpowiedniego wyceniania usług ekosystemowych i płacenia za nie.²⁴

Ponadto państwa członkowskie ponoszą znaczne wydatki o skutkach szkodliwych dla środowiska (dotacje o skutkach szkodliwych dla środowiska), takie jak dopłaty do paliw kopalnych²⁵. Prowadzi to do sytuacji, w której różne rodzaje wydatków publicznych służą sprzecznym celom, a tym samym zmniejszają efektywność wydatków i spowalniają transformację ekologiczną. Zarówno w niniejszym pakiecie dotyczącym przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska, jak i w pakiecie dotyczącym europejskiego semestru 2024 zaleca się ograniczenie dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska.

Wydatki należy również ukierunkować na ekologiczne badania i rozwój, gdyż mogą one znacznie przyspieszyć postęp technologiczny i jego upowszechnienie się na rynku, obniżając koszty wdrażania rozwiązań przyjaznych środowisku²⁶.

Zdolności administracyjne

Wdrażanie polityki ochrony środowiska wymaga odpowiedniego personelu, umiejętności, budżetów, danych i cyfryzacji na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Celem poprawy zdolności administracyjnych w dziedzinie środowiska jest skuteczne i szybkie osiągnięcie wymiernych efektów, takich jak decyzje administracyjne i

²³ Źródło: [Environmental Tax statistics – Statistics Explained – Eurostat](#) [Statystyka podatków środowiskowych - Objasnienie statystyk].

²⁴ W tym za pośrednictwem przygotowywanego przez Komisję planu działania dotyczącego przyrodniczych punktów kredytowych.

²⁵ [Jan Nill, Dyrekcja Generalna do Spraw Gospodarczych i Finansowych, Komisja Europejska, Fossil Fuel Subsidies in EU Member States – Trends and Analytical Challenges \[Dopłaty do paliw kopalnych w państwach członkowskich UE – tendencje i wyzwania analityczne\], dokument otwierający debatę nr 214, 2024.](#)

²⁶ Pakt na rzecz badań naukowych i innowacji w Europie (2021) potwierdza cel polegający na inwestowaniu 3 % PKB w badania naukowe i rozwój. Potwierdzono to między innymi w konkluzjach Rady Europejskiej z dnia 17–18 kwietnia 2024 r. Zob. również [badanie ECORYS/Ramboll, The economic and competitive benefits of environmental policy \[Korzyści ekonomiczne i prokonkurencyjne polityki ochrony środowiska\], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2024.](#)

sądowe lub infrastruktura. Jest to korzystne dla sektora publicznego i prywatnego, a w efekcie również dla środowiska oraz zdrowia i bezpieczeństwa ludzi. Wymaga to również odpowiedniego gromadzenia i monitorowania danych przy wsparciu organów ścigania dysponujących uprawnieniami kontrolnymi, a także wyspecjalizowanej policji, prokuratury i sądów.

Komisja wspiera w tym względzie państwa członkowskie za pośrednictwem finansowania unijnego oraz inicjatywy ComPact, Instrumentu Wsparcia Technicznego oraz programów TAIEX w zakresie budowania zdolności i pomocy technicznej (zob. część II sekcja 5 poniżej)²⁷. Liczba wniosków o wsparcie techniczne składanych przez państwa członkowskie stale przekracza dostępne zasoby, co świadczy o zainteresowaniu tymi narzędziami i ich przydatności w zajęciu się kwestią zdolności administracyjnych i ich rozbudowie w państwach członkowskich.

Wykorzystanie zdolności administracyjnych do wdrażania polityki ochrony środowiska wymaga też odpowiedniego planowania i koordynacji. Potrzebne jest spójne długoterminowe planowanie, które pozwoli rozpoznawać powiązania między różnymi obszarami polityki. Na przykład jeżeli elektrownia opalana drewnem lub spalarnia drewna jest przewymiarowana, prawdopodobnie będzie mieć znaczący wpływ na środowisko. Z drugiej strony jeden projekt może tworzyć synergię i jednocześnie przyczynić się do realizacji kilku celów środowiskowych. Na przykład odbudowa terenów podmokłych może jednocześnie przyczynić się do sekwestracji dwutlenku węgla, ochrony przeciwpowodziowej i odbudowy gatunków.

W związku z tym bardziej zintegrowane, całościowe podejście – na przykład polegające na bliższej współpracy organów z różnych obszarów polityki lub regionów – jest zazwyczaj bardziej perspektywiczne, w większym stopniu sprzyja włączeniu społecznemu, jest bardziej spójne, skuteczne i wydajne²⁸. Z kolei wyizolowane, fragmentaryczne podejścia są zazwyczaj bardziej krótkowzroczne, sprzeczne (lub powielające się) i są bardziej podatne na przejęcie przez poszczególne grupy interesów.

Na przykład aby zapobiegać zagrożeniom dla środowiska i je ograniczać, przed udzieleniem zezwolenia na działania o prawdopodobnym znaczącym wpływie na środowisko należy w sposób systematyczny oceniać wszystkie istotne aspekty środowiskowe. **Jeżeli oceny oddziaływania na środowisko i wydawanie pozwoleń zostaną dobrze zaplanowane i właściwie wdrożone – z wykorzystaniem odpowiedniego harmonogramu, wiedzy oraz zasobów ludzkich i cyfrowych – mogą przebiegać sprawnie i w sposób dostosowany do realizacji celu konkurencyjności.** W 2022 r. Komisja przedstawiła zalecenia i wytyczne

²⁷ Zob. [komunikat Komisji „Usprawnienie europejskiej przestrzeni administracyjnej \(ComPact\)”](#), 25.10.2023, dokument COM(2023) 667 final; [strona główna Instrumentu Wsparcia Technicznego](#); oraz [strona główna TAIEX](#).

²⁸ Zob. na przykład [Mechanizm Doradztwa Naukowego, One Health governance in the European Union \[Jedno zarządzanie zdrowiem w Unii Europejskiej\], 2024](#), s. 13–14 dotyczące „zintegrowanego podejścia”, oraz [sprawozdanie IPBES Nexus Report, 2024](#) w zakresie dotyczącym „fragmentarycznego zarządzania różnorodnością biologiczną, wodą, żywnością, zdrowiem i zmianą klimatu, w którym różne instytucje i podmioty często pracują nad rozproszonymi i odizolowanymi programami politycznymi, co skutkuje sprzecznymi celami i powielaniem wysiłków”.

mające na celu uproszczenie i przyspieszenie wydawania pozwoleń na projekty dotyczące energii odnawialnej i nadal zapewnia państwom członkowskim wsparcie w tym zakresie²⁹.

Należy również wspierać wdrażanie krajowej polityki ochrony środowiska na szczeblach regionalnym i lokalnym. Wymaga to pionowej koordynacji działań między władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi („wielopoziomowe sprawowanie rządów”). W niektórych państwach członkowskich władze regionalne lub lokalne są uprawnione do podejmowania działań na rzecz ochrony środowiska, ale nie zawsze dysponują niezbędnym personelem, umiejętnościami i budżetem. Krajowe agencje ochrony środowiska pełną funkcję wspierającą, zapewniając wiedzę, pomoc techniczną lub usługi koordynacyjne, ale czasami jest to niewystarczające, aby zapewnić szybkie i skuteczne działania na szczeblu lokalnym.

Dane cyfrowe

Innym kluczowym czynnikiem wpływającym na wdrażanie polityki ochrony środowiska jest dostępność i wykorzystanie danych cyfrowych. Dane na temat stanu środowiska i polityki ochrony środowiska mają kluczowe znaczenie we wspieraniu procesu decyzyjnego i zdobywaniu wiedzy naukowej, monitorowaniu postępów, a także umożliwiają analizę porównawczą, ocenę polityki i rozliczalność. Wymaga to gromadzenia, analizowania i rozpowszechniania danych, które są możliwe do znalezienia, dostępne, interoperacyjne i nadające się do ponownego wykorzystania danych (FAIR) i które charakteryzują się odpowiednim poziomem szczegółowości, częstotliwości i przyjazności dla użytkowników³⁰. W szczególności Estonia wyróżnia się dogłębnym i powszechnym wykorzystywaniem danych cyfrowych do celów monitorowania środowiska, w tym gospodarowania odpadami.

Pełne wdrożenie dyrektywy w sprawie informacji dotyczących środowiska stanowi w tym względzie absolutne minimum, ale wykorzystanie większej ilości lepszych danych ułatwia państwom członkowskim wdrażanie przepisów dotyczących środowiska w swej całości. Dane cyfrowe pochodzące z szybko rozwijających się technologii, takich jak obserwacja Ziemi i ogólnie system Copernicus, są źródłem nowych możliwości skuteczniejszego wdrażania przepisów dotyczących ochrony środowiska³¹. Ważne jest również doskonalenie istniejących zbiorów danych. Na przykład Komisja zwróciła niedawno uwagę na niewystarczające postępy państw członkowskich w cyfryzacji danych dotyczących wody³². W tym kontekście istotne jest znalezienie właściwej równowagi pomiędzy dostępnością danych a ochroną tajemnic handlowych lub poufnych postępowań organów publicznych.

²⁹ [Zalecenie Komisji w sprawie przyspieszenia procedur wydawania zezwoleń na projekty dotyczące energii odnawialnej oraz ułatwienia zawierania umów zakupu energii elektrycznej, 18.5.2022, dokument C\(2022\)3219 final](#) oraz [wytyczne dla państw członkowskich w sprawie dobrych praktyk w zakresie przyspieszenia procedur wydawania zezwoleń na projekty dotyczące energii odnawialnej oraz w sprawie ułatwienia zawierania umów zakupu energii elektrycznej, 18.5.2022, dokument SWD\(2022\) 0149 final](#).

³⁰ [Ósmy unijny program działań w zakresie środowiska](#), art. 3 lit. y); [przegląd śródokresowy 8. programu działań w zakresie środowiska](#), pkt 3.7.

³¹ Zob. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC140211>.

³² [Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wykonania ramowej dyrektywy wodnej \(2000/60/WE\) i dyrektywy powodziowej \(2007/60/WE\), dokument COM\(2025\) 2 final, 4.2.2025.](#)

Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska i dostęp do wymiaru sprawiedliwości

Luka we wdrażaniu przepisów oznacza również, że społeczeństwo ma niewystarczający udział w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska na szczeblu krajowym, a także niewystarczający dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sądach krajowych. Zapewnienie skuteczności tych narzędzi stanowi kluczowy element wdrażania polityki ochrony środowiska.

Znaczącą rolę odgrywają zainteresowane strony, gdyż wnoszą wkład w postaci faktów i ocen do procesu podejmowania decyzji dotyczących środowiska, w ramach procedury ustanowionej dyrektywą w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i dyrektywą w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Równie znacząca jest rola zainteresowanych stron w egzekwowaniu unijnego prawa ochrony środowiska przy udziale sądów krajowych. Fundamentem większej skuteczności środków zaradczych i sankcji jest nowa dyrektywa w sprawie przestępstw przeciwko środowisku oraz ocena dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko.

Po stronie państw członkowskich kluczowe znaczenie ma wdrożenie zmienionej dyrektywy w sprawie przestępstw przeciwko środowisku; wzmocnienie efektu odstraszaającego poprzez kontrole i sankcje oraz utrzymanie organów ścigania dysponujących odpowiednimi zasobami, a także wyspecjalizowanej policji, prokuratorów i sądów.

Priorytetem Komisji jest dalsze wspieranie krajowych organów ścigania i organów sądowniczych poprzez dzielenie się informacjami, szkolenia i rozpowszechnianie najlepszych praktyk. Kolejnym priorytetem jest ulepszenie ram prawnych dotyczących wykonalnych praw, dostępu do wymiaru sprawiedliwości i sankcji ustanowionych w sektorowych aktach prawnych. O poprawie sytuacji w tym zakresie świadczy chociażby niedawno zmieniona dyrektywa w sprawie jakości powietrza i dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych³³. Ponadto Komisja zakończyła w kwietniu 2025 r. ocenę dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko (zob. część II.5 poniżej).

6. Wnioski

Prawo i polityka UE w zakresie ochrony środowiska przyczyniają się do dobrobytu, konkurencyjności i bezpieczeństwa UE i są niezbędne do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Komisja będzie nadal usprawniać wdrażanie prawa i polityki UE w zakresie ochrony środowiska, zapewniając państwom członkowskim wsparcie techniczne i finansowe, a także, w stosownych przypadkach, upraszczając i egzekwując przepisy.

Odnotowano znaczącą poprawę we wdrażaniu niektórych obszarów prawa i polityki ochrony środowiska w UE, co ma bezpośrednie przełożenie na ratowanie życia i unikanie kosztów. Postęp ten należy jednak przyspieszyć, aby spełnić wymogi unijnego prawa ochrony środowiska oraz osiągnąć cele wyznaczone na lata 2030 i 2050 określone w ósmym unijnym

³³ [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2024/2881 z dnia 23 października 2024 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy \(wersja przekształcona\), Dz.U. L, 2024/2881, 20.11.2024; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2024/1785 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie zmiany dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych \(zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola\) i dyrektywy Rady 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, Dz.U. L, 2024/1785, 15.7.2024.](#)

programie działań w zakresie środowiska. Cele te stanowią odzwierciedlenie ocen naukowych oraz zobowiązań międzynarodowych UE.

Dopóki państwa członkowskie UE nie wyeliminują luki we wdrażaniu przepisów, będą ponosić znaczne koszty braku wdrożenia – co najmniej 180 mld EUR rocznie, nie wliczając w to prawa o klimacie i polityki klimatycznej. Jest to koszt utraconych istnień ludzkich, chorób, opieki zdrowotnej, oczyszczania i ograniczenia usług ekosystemowych. Kwota ta nie obejmuje innych kosztów, które trudniej oszacować, takich jak erozja praworządności i równych warunków działania. Co najważniejsze, koszt wdrożenia przepisów jest znacznie niższy niż koszt wynikający z braku ich wdrożenia. Wdrożenie jest rozsądną inwestycją.

Wdrażanie polityki ochrony środowiska w państwach członkowskich można usprawnić poprzez: skuteczniejsze włączanie celów środowiskowych w politykę publiczną za pośrednictwem dialogów politycznych i decyzji dotyczących podziału kosztów transformacji pomiędzy zainteresowane strony, finansowanie, zwiększenie zdolności administracyjnych, skuteczne wykorzystanie danych cyfrowych oraz udział społeczeństwa i dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Wszystkie grupy społeczne – takie jak władze krajowe i regionalne, władze lokalne, sektor prywatny i ogół społeczeństwa obywatelskiego – mają wspólny interes w tym, aby z wykorzystaniem tych narzędzi uprościć wdrażanie polityki ochrony środowiska i uczynić ten proces bardziej racjonalnym pod względem kosztów.

II. Stan wdrażania prawa i polityki UE w zakresie ochrony środowiska

1. Gospodarka o obiegu zamkniętym i odpady

Kontekst: długoterminowe cele i tendencje, kluczowe wskaźniki i najważniejsze przepisy w tym obszarze

Jak wskazano w Kompasie konkurencyjności dla UE oraz w Pakcie dla czystego przemysłu³⁴, konkurencyjność UE, wzrost zatrudnienia, bezpieczeństwo gospodarcze, odporność, neutralność klimatyczna i ogólne zrównoważenie środowiskowe zależą od efektywnego wykorzystania zasobów w obiegu zamkniętym. Praktyki oparte na obiegu zamkniętym przyczyniają się do obniżenia kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwa produkcyjne w UE, które z reguły wydają na materiały ponad dwukrotnie więcej niż na pracę lub energię. Ponowne użycie i recykling przy jednoczesnym ograniczeniu składowania odpadów są kluczem do oszczędzania energii, redukcji emisji gazów cieplarnianych, ograniczenia zanieczyszczeń, zwiększenia bezpieczeństwa dostaw surowców i zmniejszenia zależności UE od importu z państw trzecich. Te dwa procesy tworzą lokalne miejsca pracy i pobudzają innowacyjność w zakresie nowych technologii na rzecz zrównoważonego zarządzania produktami i materiałami.

W niniejszym przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska przedstawiono informacje na temat wdrażania przez państwa członkowskie ram polityki UE na rzecz przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym zgodnie z ustaleniami Planu działania dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym z 2020 r.³⁵ Jego celem jest upowszechnianie rozwiązań

³⁴ [„Kompas konkurencyjności dla UE”, dokument COM\(2025\) 30 final, 29.1.2025; „Pakt dla czystego przemysłu: wspólny plan działania na rzecz konkurencyjności i dekarbonizacji”, dokument COM\(2025\) 85 final, 26.2.2025.](#)

³⁵ [„Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy”, dokument COM\(2020\) 98 final, 11.3.2020.](#)

opartych na obiegu zamkniętym, aby normą stały się zrównoważone produkty, przekształcanie odpadów w wartość ekonomiczną, a także skupienie się na kluczowych łańcuchach wartości. W planie wprowadzono zestaw działań ustawodawczych i działań o charakterze nieustawodawczym, obejmujących pełny cykl życia produktów i łańcuchy wartości. Obejmują one na przykład rozporządzenie w sprawie ekoprojektu dla zrównoważonych produktów³⁶, które wprowadzi wymogi dotyczące efektywności i informacji w odniesieniu do poszczególnych grup produktów. Wprowadzono specjalne inicjatywy dotyczące kluczowych łańcuchów wartości, wybranych ze względu na ich potencjał w zakresie pogłębiania obiegu zamkniętego. Należą do nich na przykład strategia UE na rzecz zrównoważonych wyrobów włókienniczych w obiegu zamkniętym³⁷, rozporządzenie w sprawie baterii³⁸ oraz rozporządzenie w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych³⁹.

W tym kontekście polityka UE dotycząca odpadów ma przyczyniać się do rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym przez pozyskiwanie wysokiej jakości zasobów z odpadów, w tym surowców krytycznych. Głównym celem polityki UE dotyczącej odpadów jest ochrona środowiska i zdrowia ludzi przed negatywnymi skutkami wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi.

Kluczowe przepisy w tej dziedzinie obejmują dyrektywę ramową w sprawie odpadów⁴⁰, dyrektywę w sprawie składowania odpadów⁴¹, rozporządzenie w sprawie baterii i zużytych baterii⁴², proponowane rozporządzenie w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji zastępujące obecną dyrektywę⁴³, dyrektywę w sprawie odpadów ze sprzętu elektrycznego i elektronicznego⁴⁴ oraz rozporządzenie w sprawie przemieszczania odpadów⁴⁵. Zasady

³⁶ [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2024/1781 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia ram ustalania wymogów ekoprojektu w odniesieniu do zrównoważonych produktów oraz zmiany dyrektywy \(UE\) 2020/1828 i rozporządzenia \(UE\) 2023/1542 i uchylenia dyrektywy 2009/125/WE, Dz.U. L, 2024/1781, 28.6.2024.](#)

³⁷ [„Strategia UE na rzecz zrównoważonych wyrobów włókienniczych w obiegu zamkniętym”, COM\(2022\) 141 final, 30.3.2022.](#)

³⁸ [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2023/1542 z dnia 12 lipca 2023 r. w sprawie baterii i zużytych baterii, zmieniające dyrektywę 2008/98/WE i rozporządzenie \(UE\) 2019/1020 oraz uchylające dyrektywę 2006/66/WE, Dz.U. L 191 z 28.7.2023, s. 1.](#)

³⁹ [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2025/40 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, zmiany rozporządzenia \(UE\) 2019/1020 i dyrektywy \(UE\) 2019/904 oraz uchylenia dyrektywy 94/62/WE, Dz.U. L, 2025/40, 22.1.2025.](#)

⁴⁰ [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.](#)

⁴¹ [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, z późn. zm.](#)

⁴² [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2023/1542 z dnia 12 lipca 2023 r. w sprawie baterii i zużytych baterii, zmieniające dyrektywę 2008/98/WE i rozporządzenie \(UE\) 2019/1020 oraz uchylające dyrektywę 2006/66/WE, Dz.U. L 191 z 28.7.2023, s. 1.](#)

⁴³ [Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymogów w zakresie obiegu zamkniętego w odniesieniu do projektowania pojazdów oraz zarządzania pojazdami wycofanymi z eksploatacji, zmieniającego rozporządzenia \(UE\) 2018/858 i 2019/1020 oraz uchylającego dyrektywy 2000/53/WE i 2005/64/WE, COM\(2023\) 451 final.](#)

⁴⁴ [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego \(WEEE\), Dz.U. L 197 z 24.7.2012, s. 38.](#)

gospodarowania odpadami określono w tych i innych aktach prawnych dotyczących trwałych zanieczyszczeń organicznych, odpadów niebezpiecznych, recyklingu statków, odpadów wydobywczych i odpadowych olejów smarowych⁴⁶.

Wobec braku kompleksowego wskaźnika przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym za kluczowe uznaje się wskaźnik powtórnego wykorzystania materiałów, który mierzy udział surowców wtórnych w unijnym popycie na materiały, oraz wskaźnik produktywności zasobów, który mierzy produkt krajowy brutto (PKB) wytworzony na jednostkę zużytego materiału krajowego (zob. wykresy poniżej). Kluczowymi wskaźnikami dotyczącymi odpadów są dane liczbowe dotyczące wytwarzania odpadów, a także współczynniki recyklingu i składowania.

Najważniejsze dane liczbowe na szczeblu UE

Wykres 1

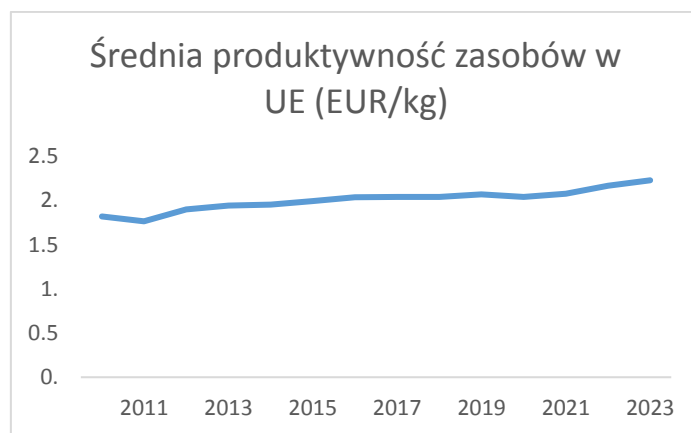


Źródło: Eurostat, „Wskaźnik powtórnego wykorzystania materiałów”, env_ac_cur, ostatnia aktualizacja 13 listopada 2024 r., dostęp 10 grudnia 2024 r., https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_ac_cur/default/table?lang=pl.

⁴⁵ [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2024/1157 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie przemieszczania odpadów, zmiany rozporządzeń \(UE\) nr 1257/2013 i \(UE\) 2020/1056 oraz uchylenia rozporządzenia \(WE\) nr 1013/2006, Dz.U. L, 2024/1157, 30.4.2024.](#)

⁴⁶ [Zob. https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling_pl](https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling_pl).

Wykres 2



Źródło: Eurostat, „Produktywność zasobów”, env_ac_rp, ostatnia aktualizacja 7 sierpnia 2024 r., dostęp 10 grudnia 2024 r., https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_ac_rp/default/table?lang=pl.

Najważniejsze ustalenia

- Państwa członkowskie wykazują niewielkie postępy w przechodzeniu na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Z wykresu 1 wynika, że w latach 2020–2023 ogólnounijny wskaźnik powtórnego wykorzystania materiałów wzrósł z 11,2 % do 11,8 %, podczas gdy celem określonym w Planie działania dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym jest podwojenie do 2030 r. wskaźnika powtórnego wykorzystania materiałów z 2020 r. do 22,4 %. W związku z tym konieczne są większe wysiłki, zwłaszcza w celu wprowadzenia środków na rzecz obiegu zamkniętego na wyższym szczeblu łańcucha wartości⁴⁷, ze szczególnym uwzględnieniem ograniczenia wytwarzania odpadów i ponowne użycie materiałów.
- Niektóre państwa członkowskie i regiony należą do pionierów pod względem wskaźników gospodarki o obiegu zamkniętym i wdrażanych środków, podczas gdy inne pozostają w tyle.
- Przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym jest pilnie potrzebne, zwłaszcza w środowisku zbudowanym⁴⁸, aby ograniczyć wpływ na środowisko (głównie zużycie zasobów i odpady), a jednocześnie zachować wartość produktów i aktywów w systemie oraz stworzyć dodatkowe korzyści środowiskowe, ekonomiczne i społeczne⁴⁹.

⁴⁷ Potwierdza to również sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczące gospodarki o obiegu zamkniętym ([Sprawozdanie specjalne 17/2023: Gospodarka o obiegu zamkniętym – Pomimo działań UE transformacja w państwach członkowskich przebiega powoli, 3.7.2023](#)), w którym stwierdzono lukę w postępach państw członkowskich pomimo działań podejmowanych przez UE i wezwano do lepszego monitorowania przechodzenia państw członkowskich na gospodarkę o obiegu zamkniętym, do przeanalizowania przyczyn niskiego poziomu wykorzystania funduszy UE na rzecz projektowania pod kątem obiegu zamkniętego oraz do rozważenia możliwości zwiększenia zachęt.

⁴⁸ [Wytyczne inwestycyjne NEB](#).

⁴⁹ [Wytyczne inwestycyjne NEB](#), s. 172.

- Pomimo zwiększenia poziomu recyklingu i ograniczenia składowania odpadów komunalnych na wysypiskach wiele państw członkowskich może nie osiągnąć wyznaczonego na 2025 r. celu dotyczącego „przygotowania do ponownego użycia” i recyklingu odpadów komunalnych (55 %), wyznaczonego na rok 2025 celu dotyczącego recyklingu wszystkich odpadów opakowaniowych (65 %) oraz wyznaczonego na rok 2035 celu dotyczącego zmniejszenia ilości składowanych odpadów komunalnych (10 %). Na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat nie odnotowano znaczącej poprawy współczynnika recyklingu odpadów, z wyłączeniem głównych minerałów.
- Państwa członkowskie powinny zadbać o aktualizację krajowych programów zapobiegania powstawaniu odpadów, aby przeciwdziałać powstawaniu odpadów nienadających się do recyklingu. W ostatnim czasie wiele państw członkowskich przyjęło i wdraża reformy dotyczące odpadów, których celem jest zwiększenie współczynnika recyklingu. Wysokie wskaźniki wydzielania i jakość selektywnego zbierania są zasadniczymi warunkami wstępnymi przygotowania do ponownego użycia i recyklingu.
- Aby ograniczyć składowanie odpadów na składowiskach i spalanie odpadów, należy zastosować pełny wachlarz środków ekonomicznych, takich jak zachęty i inwestycje. Potrzebne są inwestycje w rozwój infrastruktury gospodarowania odpadami, która zapobiega powstawaniu odpadów oraz sprzyja ich ponownemu użyciu i recyklingowi, w szczególności w odniesieniu do bioodpadów i tworzyw sztucznych, a także wprowadzenie systemów kaucyjnych za opakowania.

Przykłady dobrych praktyk

- W Estonii w 2025 r. zostanie uruchomiony cyfrowy system danych o odpadach i ich identyfikowalności w czasie rzeczywistym⁵⁰. System ten umożliwi przedsiębiorstwom elektroniczne przysyłanie zbiorów danych o odpadach do władz krajowych, co przełoży się na mniejsze obciążenia administracyjne. Oczekuje się również, że system ten ułatwi egzekwowanie przepisów i kształtowanie polityki.
- W Polsce wprowadzono częściowe zwolnienie z opłaty za gospodarowanie odpadami⁵¹ dla właścicieli nieruchomości kompostujących odpady we własnym gospodarstwie domowym. Zachęca to do kompostowania w gospodarstwach domowych i usprawnia monitorowanie, ponieważ gospodarstwa domowe muszą zgłosić do gminy fakt kompostowania, aby uzyskać takie zwolnienie.

2. Zerowy poziom emisji zanieczyszczeń, w tym chemikaliów

W drugim sprawozdaniu zatytułowanym „Monitorowanie realizacji i perspektyw zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń”⁵² wyraźnie wskazuje się na niewystarczający postęp w osiąganiu czystego powietrza, czystej wody i czystej gleby. Aby osiągnąć te cele, należy skupić się na wdrożeniu przepisów, biorąc pod uwagę nowe i zmienione akty prawne przyjęte w ostatnich latach.

⁵⁰ Zob. <https://realtimeeconomy-bsr.eu>.

⁵¹ Dz. U. 2019 poz. 1579, z późn. zm., dostępne na stronie <https://dziennikustaw.gov.pl/DU/rok/2019/pozycja/1579>.

⁵² https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-action-plan/zero-pollution-targets_pl.

A. Woda

Kontekst: długoterminowe cele i tendencje, kluczowe wskaźniki i najważniejsze przepisy w tym obszarze

Ochrona zasobów wodnych i zależnych ekosystemów, a także dostępność czystej wody mają zasadnicze znaczenie dla życia ludzkiego, gospodarki (woda jest podstawowym zasobem we wszystkich sektorach gospodarki) i środowiska. Polityka wodna UE ma charakter kompleksowy: obejmuje stany ilościowe i jakościowe wód oraz określa obowiązki właściwych organów i sektora gospodarki wodnej⁵³. Europejska strategia odporności wodnej⁵⁴ bazuje na sile dotychczasowej polityki i kieruje nią w taki sposób, aby uczynić gospodarkę, społeczeństwo i środowisko naturalne UE bardziej odpornymi na zagrożenia związane z wodą. Odporność wodna jest też kluczowym elementem konkurencyjności UE. Gospodarka oparta na inteligentnym gospodarowaniu wodą, utrzymująca nowoczesny sektor gospodarki wodnej, pozwoli UE osiągnąć ambicje środowiskowe i gospodarcze przy zachowaniu autonomii strategicznej.

Główne przepisy UE w tej dziedzinie to ramowa dyrektywa wodna⁵⁵ i jej dyrektywy szczegółowe w sprawie wód powierzchniowych i podziemnych, dyrektywa powodziowa⁵⁶, rozporządzenie w sprawie ponownego wykorzystania wody⁵⁷, dyrektywa w sprawie wody pitnej⁵⁸, dyrektywa dotycząca jakości wody w kąpieliskach⁵⁹, dyrektywa azotanowa⁶⁰, dyrektywa dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych⁶¹ i dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej⁶². Z dotychczasowych ocen wynika, że dyrektywy wodne są zasadniczo adekwatne do zakładanych celów, ale wymagają lepszego wdrażania. Dyrektywa w sprawie wody pitnej i dyrektywa dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych zostały zmienione odpowiednio w 2020 r. i 2024 r.

Co sześć lat państwa członkowskie muszą przedstawić Komisji plany gospodarowania wodami w dorzeczu (RBMP) i plany zarządzania ryzykiem powodziowym (PZRP). Komisja

⁵³ Zob. https://environment.ec.europa.eu/topics/water_pl.

⁵⁴ [Europejska strategia odporności wodnej, 4 czerwca 2025 r., COM\(2025\)280](#).

⁵⁵ [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](#).

⁵⁶ [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](#).

⁵⁷ [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2020/741 z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie minimalnych wymogów dotyczących ponownego wykorzystania wody, Dz.U. L 177 z 5.6.2020, s. 32](#).

⁵⁸ [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2020/2184 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi \(wersja przekształcona\), Dz.U. L 435 z 23.12.2020, s. 1](#).

⁵⁹ [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](#).

⁶⁰ [Dyrektywa Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego \(91/676/EWG\), Dz.U. L 375 z 31.12.1991, s. 1](#).

⁶¹ [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](#).

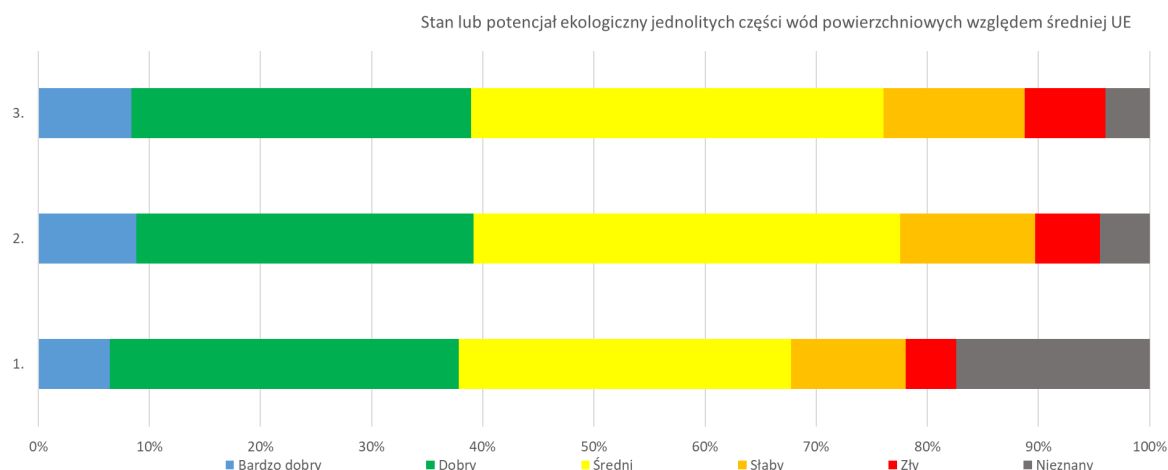
⁶² [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego \(dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej\), Dz.U. L 164 z 25.6.2008, s. 19](#).

dokonała oceny trzeciego cyklu planów gospodarowania wodami w dorzeczu i drugiego cyklu planów zarządzania ryzykiem powodziowym, obejmujących okres 2022–2027, które należało przedłożyć do marca 2022 r. i przedstawiła odnośne sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w lutym 2025 r.⁶³

Najważniejsze dane liczbowe na szczeblu UE

Z zagregowanych danych liczbowych wynika, że nie odnotowano znacznej poprawy stanu jednolitych części wód w UE. Odnotowano wyraźne, pozytywne ograniczenia niektórych presji, w przypadku gdy państwa członkowskie zwiększyły wydatki na wodę lub poczyniły znaczne postępy we wdrażaniu innych odpowiednich przepisów. Jeśli chodzi o jednolitą część wód podziemnych, zdecydowana większość z nich jest w dobrym stanie ilościowym i chemicznym, a od ostatniego cyklu sprawozdawczego obserwuje się pozytywną tendencję w tym zakresie (wykresy 5 i 6 poniżej). Natomiast stan wód powierzchniowych jest skrajnie krytyczny. Mniej niż połowa (39,5 %) ocenianych jednolitych części wód powierzchniowych w UE jest w dobrym stanie ekologicznym, a mniej niż jedna trzecia (26,8 %) w dobrym stanie chemicznym (wykresy 3 i 4 poniżej)⁶⁴.

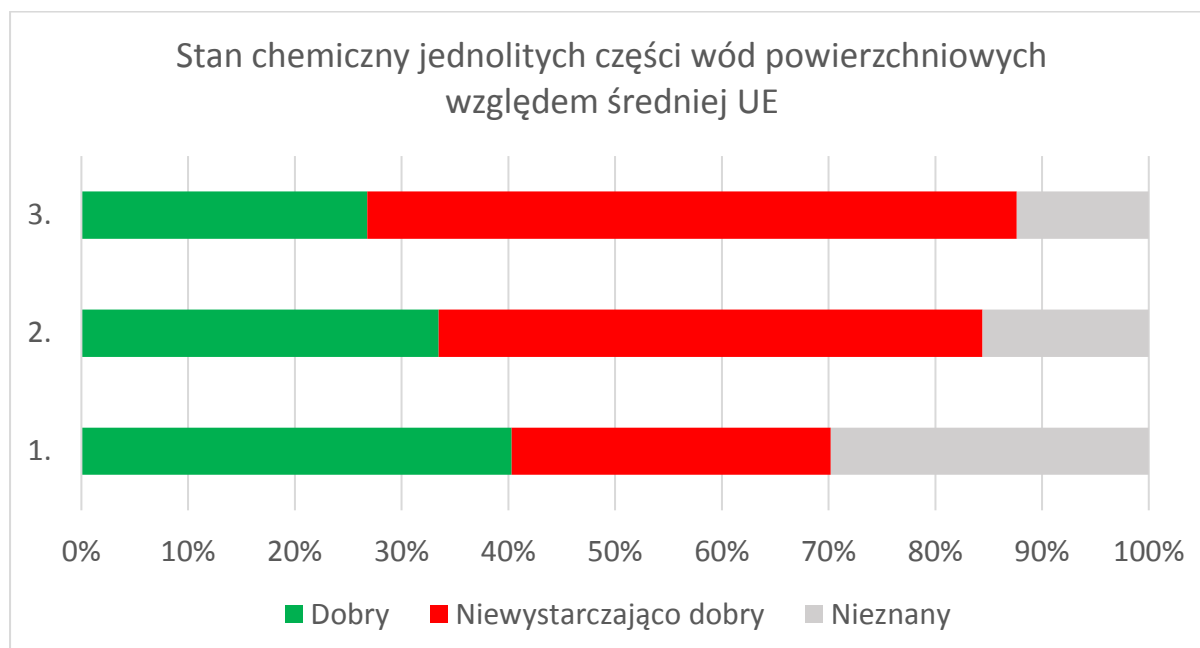
Wykres 3: Zmiana w ocenie stanu ekologicznego jednolitych części wód powierzchniowych w UE w stosunku do pierwszej, drugiej i trzeciej edycji planów gospodarowania wodami w dorzeczu (odpowiednio do lat 2009, 2015, 2022)



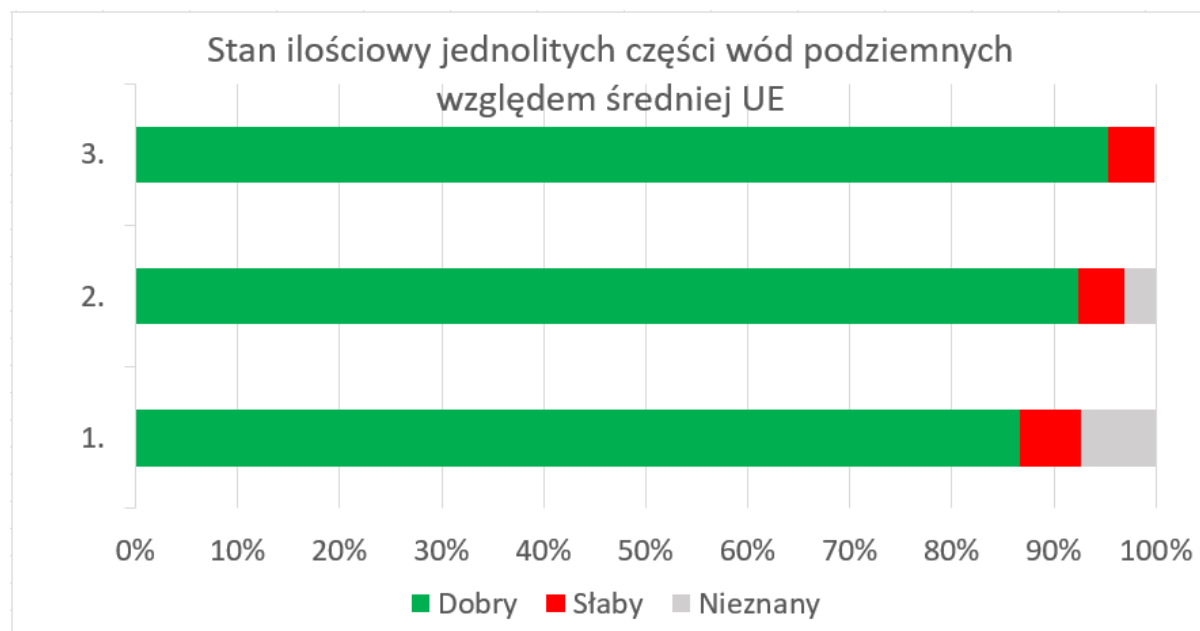
⁶³ Zob. https://environment.ec.europa.eu/topics/water/water-framework-directive/implementation-reports_pl.

⁶⁴ „Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wykonania ramowej dyrektywy wodnej (2000/60/WE) i dyrektywy powodziowej (2007/60/WE) Trzecia edycja planów gospodarowania wodami w dorzeczu Druga edycja planów zarządzania ryzykiem powodziowym”, dokument COM(2025) 2 final, 4.2.2025.

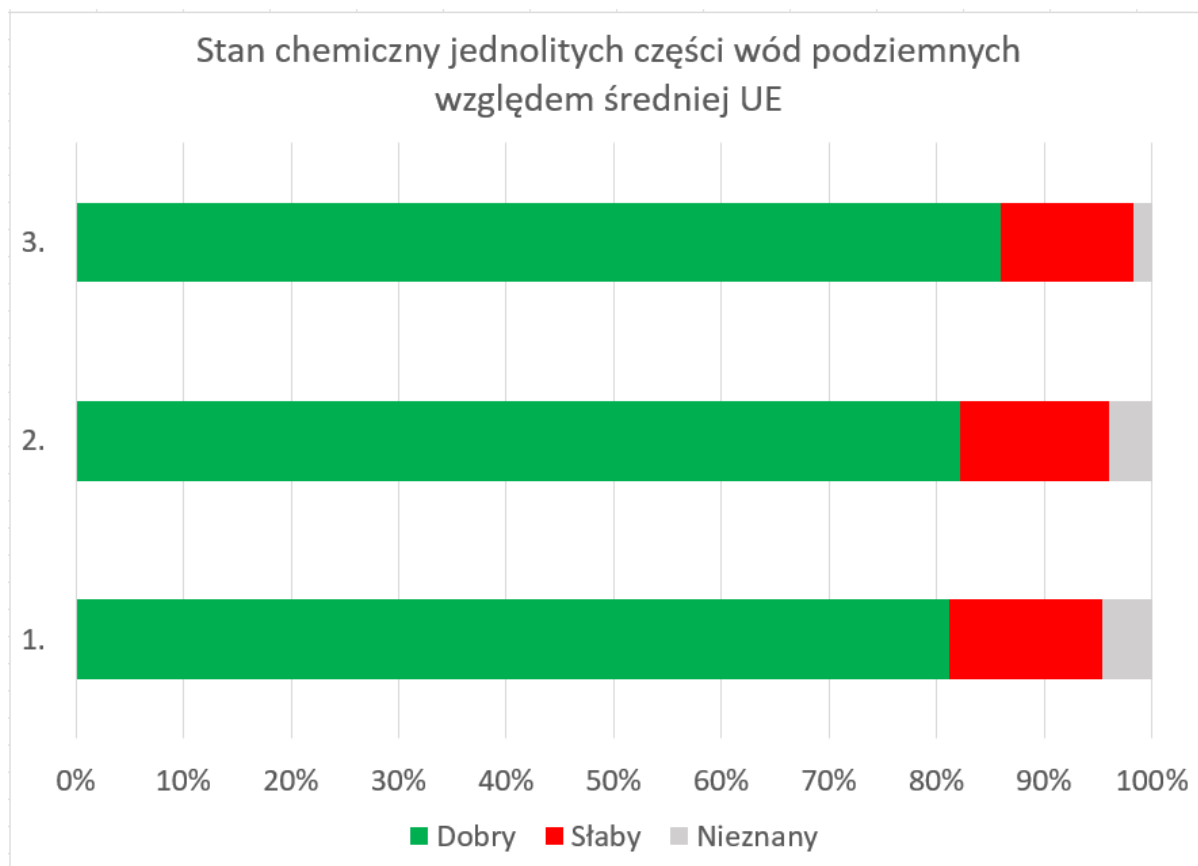
Wykres 4: Zmiana w ocenie stanu chemicznego jednolitych części wód powierzchniowych w UE w stosunku do pierwszej, drugiej i trzeciej edycji planów gospodarowania wodami w dorzeczu (odpowiednio do lat 2009, 2015, 2022)



Wykres 5: Zmiana w ocenie stanu ilościowego jednolitych części wód podziemnych w UE w stosunku do pierwszej, drugiej i trzeciej edycji planów gospodarowania wodami w dorzeczu (odpowiednio do lat 2009, 2015, 2022)



Wykres 6: Zmiana oceny stanu chemicznego jednolitych części wód podziemnych w UE w stosunku do pierwszej, drugiej i trzeciej edycji planów gospodarowania wodami w dorzeczu



Najważniejsze ustalenia

- Sprawozdanie Komisji na temat trzecich planów gospodarowania wodami w dorzeczu obejmuje 20 państw członkowskich, ponieważ pozostałe siedem państw członkowskich nie złożyło sprawozdania w terminie. Sprawozdanie obejmuje jednak około 90 % jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych w UE (lub około 97 000 jednolitych części wód powierzchniowych i 15 000 jednolitych części wód podziemnych).
- Państwa członkowskie pogłębiły wiedzę na temat stanu jednolitych części wód, w tym poprzez rozszerzenie zasięgu geograficznego systemów monitorowania oraz zwiększenie liczby monitorowanych biologicznych i chemicznych elementów jakości wody oraz liczby monitorowanych substancji priorytetowych. Mimo to praktyki stosowane w państwach członkowskich znacznie się różnią, a w monitorowaniu stanu ekologicznego nadal występują poważne luki.
- Niski odsetek jednolitych części wód powierzchniowych w dobrym stanie chemicznym (poniżej 30 %) wynika w dużej mierze z zawartości „wszechobecnych trwałych, wykazujących zdolność do bioakumulacji i toksycznych substancji”, przy czym 81 % jednolitych części wód powierzchniowych osiągnęłoby dobry stan chemiczny, gdyby nie obecność tych substancji.

- Z prognoz państw członkowskich wynika jasno, że pełna zgodność z celami ramowej dyrektywy wodnej do 2027 r. nie zostanie osiągnięta dzięki programowi środków określone w trzeciej edycji planów gospodarowania wodami w dorzeczu. Państwa członkowskie powinny zatem zwiększyć swoje ambicje i przyspieszyć działania na rzecz zmniejszenia luki w przestrzeganiu przepisów. Szczególnie istotne będzie rozwiązanie problemu znacznych luk w finansowaniu i szersze włączenie kwestii wody do innych istotnych polityk. Państwa członkowskie powinny również wprowadzić dodatkowe środki ukierunkowane na ograniczenie istniejących trwałych obciążeń dla środowiska w oparciu o solidne analizy luk, w szczególności w celu zmniejszenia zanieczyszczenia składnikami odżywczymi i pestycydami, poprawy ciągłości rzek i warunków hydromorfologicznych, rozwiązania problemu legalnego i nielegalnego nadmiernego poboru wody oraz promowania efektywnego gospodarowania wodą.
- Wszystkie państwa członkowskie borykają się z problemami związanymi z zanieczyszczeniem składnikami odżywczymi, w tym z rolnictwa, choć skala tych problemów jest różna. Państwa członkowskie powinny zintensyfikować wysiłki na rzecz dalszego ograniczania zanieczyszczenia wód gruntowych azotanami pochodzącymi z rolnictwa i eutrofizacji, włączając odpowiednie środki do swoich planów działania, a także zadbać o to, aby prawidłowo i w odpowiednim czasie wyznaczać strefy narażone na zanieczyszczenia azotanami.
- W wielu państwach członkowskich ścieki komunalne nadal nie są zbierane i oczyszczane w sposób właściwy, pomimo pewnych postępów, przy czym większości państw członkowskich grożą postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego⁶⁵, a niektóre płacą kary finansowe⁶⁶. Postępy zależą od tego, czy państwa członkowskie priorytetowo traktują inwestycje w systemy zbierania ścieków i oczyszczalnie ścieków, korzystając między innymi z finansowania w ramach polityki spójności i pożyczek z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Dyrektywa dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych została zmieniona w 2024 r., aby zaostriżyć obowiązujące normy oczyszczania i ustanowić nowe, dodatkowe zasady usuwania mikrozanieczyszczeń w ściekach komunalnych. Pozostałe nowe wymogi odnoszą się do przechodzenia tego sektora do neutralności energetycznej; ustanowienia systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta w celu zapewnienia zrównoważonego finansowania usuwania mikrozanieczyszczeń przez najbardziej zanieczyszczające gałęzie przemysłu oraz zapewnienia dostępu do systemu sanitacyjnego, zwłaszcza grupom szczególnie wrażliwym i zmarginalizowanym. Wreszcie państwa członkowskie będą musiały zagwarantować monitorowanie szerokiego zakresu substancji PFAS w ściekach komunalnych odprowadzanych do zlewni zbiorników wodnych wykorzystywanych do poboru wody pitnej. Transpozycję należy sfinalizować do 31 lipca 2027 r.

⁶⁵ Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z niewłaściwym stosowaniem dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych obecnie toczą się w odniesieniu do 18 państw członkowskich: ES, PT, IT, IE, EL, SE, FR, EE, CZ, LT, SI, SK, HU, BG, PL, MT, RO, CY.

⁶⁶ EL, ES i IT.

- W porównaniu z poprzednim cyklem zaobserwowano znaczną poprawę w zarządzaniu ryzykiem powodziowym. Wszystkie państwa członkowskie wyznaczyły cele w zakresie zarządzania ryzykiem powodziowym, a coraz więcej z nich w sposób wyraźny wiąże te cele ze środkami wykonawczymi. Postępy w realizacji celów odnotowano jednak tylko w nielicznych planach zarządzania ryzykiem powodziowym, co utrudnia wyciągnięcie wniosków na temat skuteczności tych planów. Modelowanie i scenariusze, w których uwzględnia się większą liczbę rozpoznanych obszarów ryzyka, pozwalają lepiej ocenić wpływ zmiany klimatu.
- Jeżeli chodzi o wdrożenie dyrektywy dotyczącej jakości wody w kąpieliskach, ogólnie rzecz biorąc, w UE osiągnięto wiele wyników doskonałych lub dobrych.
- Weszła już w życie przekształcona dyrektywa w sprawie wody pitnej, chociaż niektóre państwa członkowskie wciąż nie dokonały jej transpozycji⁶⁷. W tym obszarze Komisja przyjęła akty delegowane i wykonawcze ukierunkowane na wdrożenie tej dyrektywy⁶⁸, w szczególności w celu ustanowienia unijnego systemu testowania i zatwierdzania materiałów, które będą dopuszczone do kontaktu z wodą pitną. W odniesieniu do PFAS Komisja przekazała państwom członkowskim dodatkowe wytyczne techniczne dotyczące metod monitorowania tych substancji w wodzie pitnej. Od stycznia 2026 r. zaczną obowiązywać zharmonizowane normy jakości PFAS. W związku z rozwojem wiedzy naukowej na temat wpływu substancji PFAS na zdrowie człowieka Komisja podjęła również współpracę ze Światową Organizacją Zdrowia w celu ustalenia do końca 2026 r. w odniesieniu do wody pitnej zaktualizowanych wartości PFAS, które mają znaczenie dla zdrowia⁶⁹.
- Postępy we wprowadzaniu dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej znajdują odzwierciedlenie w sprawozdaniach krajowych, w rozdziale dotyczącym różnorodności biologicznej, ponieważ końcowym efektem działań na rzecz ograniczenia zanieczyszczenia lub ochrony środowiska morskiego jest zdrowie i odporność gatunków morskich oraz ich siedlisk. Od czasu przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska z 2022 r. Komisja zbadała, na ile zaktualizowany program środków w strategiach morskich państw członkowskich jest adekwatny do celu dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej, jakim jest utrzymanie lub osiągnięcie dobrego stanu środowiska wód morskich w UE⁷⁰.

⁶⁷ [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2020/2184 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi \(wersja przekształcona\), Dz.U. L 435 z 23.12.2020, s. 1.](#)

⁶⁸ [Woda pitna – Komisja Europejska.](#)

⁶⁹ Narażenie na działanie PFAS [zwiększa](#) ryzyko wystąpienia niekorzystnych skutków zdrowotnych, takich jak wpływ na gruczoły tarczycy, wątrobę, metabolizm tłuszczów i układ odpornościowy. Z badań dotyczących kosztów społeczno-gospodarczych będących skutkiem stosowania PFAS na zdrowie ludzi i środowisko wynika, że koszty te są znaczne. Szacuje się, że roczne koszty związane ze zdrowiem we wszystkich krajach EOG wynoszą 52–84 mld EUR. Zob. [Goldenman, Fernandes, Holland, Tugran, Nordin, Schoumacher i McNeill, The costs of inaction – a socio analysis of environmental and health impacts related to exposure to PFAS \[Koszty bezczynności – analiza społeczna wpływu na środowisko i zdrowie związanego z narażeniem na PFAS\], 2019.](#)

⁷⁰ Zob. również ocena dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej z dnia 6 marca 2025 r. dostępna pod adresem: https://environment.ec.europa.eu/news/commission-evaluates-sea-protection-and-bathing-water-quality-laws-2025-03-06_pl.

Przykłady dobrych praktyk

- Głównym celem trzeciego cyklu planów gospodarowania wodami w dorzeczu Luksemburga jest ograniczenie presji wynikającej ze zmian morfologicznych przy użyciu środków łagodzących i kompensujących, aby zapewnić lepszą regulację i odpowiednie systemy przepływu hydrobiologicznego. Na przykład renaturalizacja rzeki Pétrusse, współfinansowana przez EBI, przyczyni się do ograniczenia ryzyka powodziowego, zwiększenia różnorodności biologicznej i lepszego przystosowania się do zmiany klimatu.
- Poprawa jakości wody jest jednym z głównych założeń czeskiego planu strategicznego dotyczącego wspólnej polityki rolnej. Chodzi o to, aby zachęcić rolników do stosowania szerokich stref buforowych dla pestycydów wokół cieków wodnych oraz zwiększyć udział rolnictwa ekologicznego z 16 % (powyżej średniej UE wynoszącej około 10 % w 2021 r.) do 21,3 % gruntów rolnych w 2030 r. (cel Europejskiego Zielonego Ładu wynosi 25 %).

B. Powietrze i hałas

Kontekst: długoterminowe cele i tendencje, kluczowe wskaźniki i najważniejsze przepisy w tym obszarze

Zanieczyszczenie powietrza i zanieczyszczenie hałasem mają poważny wpływ na zdrowie ludzi i środowisko. Są to główne źródła zanieczyszczenia środowiska, które przyczynia się do co najmniej 10 % przedwczesnych zgonów rocznie w UE, spowodowanych głównie poważnymi zagrożeniami dla zdrowia, w tym chorobami układu oddechowego i układu krążenia⁷¹. Zanieczyszczenie powietrza ma również wpływ na aktywność fizyczną, która jest kluczowym czynnikiem warunkującym zdrowie. Z jednej strony zanieczyszczenie powietrza zniechęca do aktywności fizycznej na świeżym powietrzu⁷². Z drugiej strony aktywność fizyczna, która odbywa się na świeżym, choć zanieczyszczonym powietrzu, może mieć szkodliwy wpływ na zdrowie⁷³.

Aby ograniczyć zanieczyszczenie powietrza, w obowiązujących przepisach dotyczących czystego powietrza określono dwa główne rodzaje obowiązków związanych z ograniczeniem czynników jego zanieczyszczenia.

⁷¹ [Przedwczesne zgony spowodowane zanieczyszczeniem środowiska | Europejskie zestawy wskaźników dotyczące zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń.](#)

⁷² [Tainio i in., „Air pollution, physical activity and health: A mapping review of the evidence” \[Zanieczyszczenie powietrza, aktywność fizyczna i zdrowie: przegląd dowodów\], *Environment International*, 2021.](#)

⁷³ [Münzel i in. „Running in polluted air is a two-edged sword – physical exercise in low air pollution areas is cardioprotective but detrimental for the heart in high air pollution areas” \[Bieganie w zanieczyszczonym powietrzu to miecz obosieczny – wysiłek fizyczny w obszarach o niskim zanieczyszczeniu powietrza chroni serce, ale jest szkodliwy dla serca w obszarach o wysokim zanieczyszczeniu powietrza\], *European Heart Journal*, 2021.](#)

- Po pierwsze, obowiązują normy zdrowotne dotyczące stężeń zanieczyszczeń w powietrzu atmosferycznym⁷⁴. Normy te dotyczą pyłu zawieszonego (PM_{2,5} i PM₁₀), dwutlenku azotu (NO₂), dwutlenku siarki (SO₂), benzenu, tlenku węgla (CO), ołowiu (Pb), arsenu (As), kadmu (Cd), niklu (Ni), benzo(a)pirenu i ozonu.
- Po drugie, przyjęto też krajowe zobowiązania w zakresie redukcji emisji pięciu czynników zanieczyszczenia powietrza, a mianowicie dwutlenku siarki (SO₂), tlenków azotu (NO_x), niemetanowych lotnych związków organicznych (NMLZO), amoniaku (NH₃) i pyłu drobnego (PM_{2,5})⁷⁵.

Na szkodliwe dla zdrowia poziomy zanieczyszczeń powietrza w szczególnym stopniu narażona jest populacja miast⁷⁶. Zanieczyszczenie powietrza ma również negatywny wpływ na ekosystemy, głównie poprzez zakwaszenie, eutrofizację i utlenianie wskutek obecności ozonu w warstwie przyziemnej, co prowadzi do utraty różnorodności biologicznej i mniejszych plonów. W ogólnym ujęciu mieszkańcy UE są nadal narażeni na stężenia zanieczyszczeń powietrza znacznie przekraczające poziomy zalecane przez Światową Organizację Zdrowia (WHO). Europejska Agencja Środowiska szacuje, że w 2022 r. około 239 000 zgonów rocznie w UE-27 było spowodowanych narażeniem na pył zawieszony PM_{2,5} w stężeniach przekraczających poziomy jakości powietrza określone przez WHO⁷⁷.

Wdrożenie unijnej polityki czystego powietrza przyniosło znaczącą poprawę jakości powietrza: w latach 2005–2022 liczba zgonów w UE spowodowanych przez PM_{2,5} spadła o 45 %, co stanowi postęp na drodze do osiągnięcia celu w postaci redukcji o 55 %, określonego w planie działania na rzecz eliminacji zanieczyszczeń do roku 2030⁷⁸. Pomimo tego w wielu państwach członkowskich nadal występują przypadki przekroczenia dopuszczalnych wartości zanieczyszczeń powietrza wskazanych w dyrektywie w sprawie jakości powietrza lub niewypełnienia zobowiązań w zakresie redukcji emisji określonych w dyrektywie w sprawie krajowych poziomów emisji, które to przypadki Komisja ściśle monitoruje.

Hałas w środowisku jest drugą po zanieczyszczeniu powietrza główną przyczyną niekorzystnego wpływu środowiska na zdrowie – rocznie w UE-27 jest przyczyną [27](#) 000 nowych przypadków chorób układu krążenia, a u 4,5 mln osób wywołuje poważne zaburzenia [snu](#)⁷⁹. Aby osiągnąć cel w zakresie ograniczenia zanieczyszczenia hałasem na rok 2030,

⁷⁴ [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2024/2881 z dnia 23 października 2024 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy \(wersja przekształcona\), Dz.U. L. 2024/2881, 20.11.2024.](#)

⁷⁵ [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2016/2284 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy 2003/35/WE oraz uchylenia dyrektywy 2001/81/WE, Dz.U. L 344 z 17.12.2016, s. 1.](#)

⁷⁶ [EEA „Europe’s air quality status 2024” \[Stan jakości powietrza w Europie w 2024 r.\]](#).

⁷⁷ [WHO global air quality guidelines: particulate matter \(PM_{2,5} and PM₁₀\), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide \[Wytyczne WHO dotyczące globalnej jakości powietrza: pył zawieszony \(PM_{2,5} i PM₁₀\), ozon, dwutlenek azotu, dwutlenek siarki i tlenek węgla\].](#)

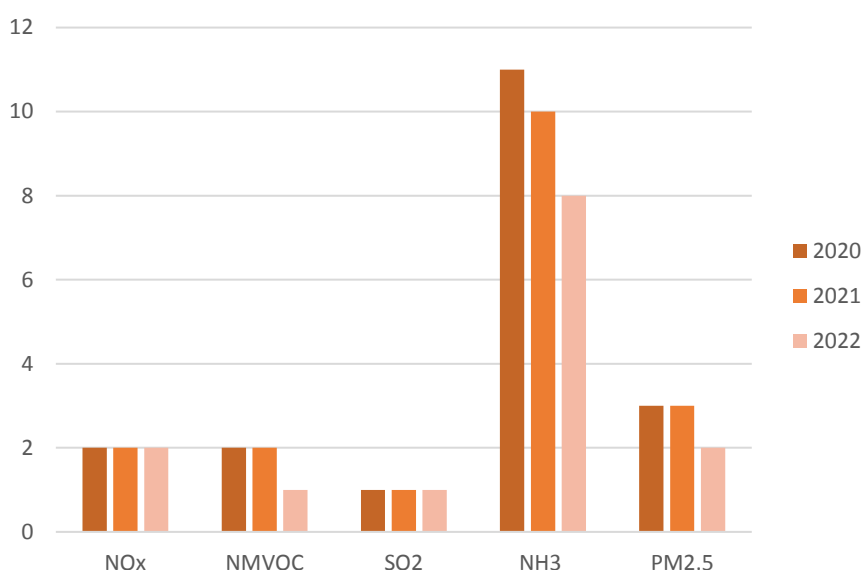
⁷⁸ [Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Droga do zdrowej planety dla wszystkich – Plan działania UE na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby”, 12.5.2021, dokument COM\(2021\) 400 final.](#)

⁷⁹ [EEA, Health risks caused by environmental noise in Europe \[Zagrożenia dla zdrowia spowodowane hałasem w środowisku w Europie\], 2020.](#)

państwa członkowskie musiałyby zintensyfikować działania w tym zakresie⁸⁰. Dyrektywa w sprawie hałasu w środowisku⁸¹ ma na celu ochronę zdrowia ludzkiego i nakłada na państwa członkowskie obowiązek oceny poziomu hałasu i przyjęcia planów działania zmierzających do zapobiegania powstawaniu hałasu w środowisku i obniżania jego poziomu tam, gdzie jest to konieczne, zwłaszcza tam, gdzie oddziaływanie hałasu może powodować szkodliwe skutki dla ludzkiego zdrowia.

Najważniejsze dane liczbowe na szczepku UE

Wykres 7: Państwa członkowskie, które nie wypełniły zobowiązań dotyczących redukcji emisji na lata 2020–2029 wynikających z dyrektywy w sprawie krajowych poziomów emisji w latach 2020–2022



Najważniejsze ustalenia

- Pomimo poprawy zanieczyszczenie powietrza nadal stanowi poważne zagrożenie dla zdrowia w UE. W odniesieniu do kluczowych substancji zanieczyszczających, takich jak pył zawieszony i NO₂, w przypadkach, w których wartości dopuszczalne jakości powietrza były stale przekraczane, Komisja konsekwentnie wszczynała postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego⁸². W wielu z tych spraw Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wydał już wyroki zobowiązujące państwa członkowskie do podjęcia działań naprawczych⁸³.

⁸⁰ https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-action-plan/zero-pollution-targets_pl.

⁸¹ [Dyrektywa 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnosząca się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku, Dz.U. L 189 z 18.7.2002, s. 12.](#)

⁸² Toczące się postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do pyłu zawieszonego PM₁₀ – BG, CZ, HR, FR, EL, HU, IT, PL, RO, SK, SI, ES, SE; toczące się postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do pyłu zawieszonego PM_{2,5} – IT i HR; toczące się postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu NO₂ – BE, DE, FR, EL, ES, IT, PL, PT i RO.

⁸³ Orzeczenia TSUE w sprawie przekroczenia wartości pyłu zawieszonego – BG, PL, RO, IT, HU, FR, SK, EL; orzeczenia TSUE w sprawie przekroczenia wartości NO₂ – FR, DE, IT, ES, EL i PT.

- 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.
- Na przestrzeni lat państwa członkowskie ograniczyły emisje głównych zanieczyszczeń powietrza, choć działa się to w różnym tempie, w zależności od rodzaju zanieczyszczenia i sektora. Dalszych działań wymagają w szczególności zobowiązania do redukcji emisji NH₃ pochodzącego głównie z rolnictwa, gdyż osiem państw członkowskich nie wypełniło swoich zobowiązań w 2022 r.⁸⁴ Osiągnięcie zgodności wymaga takich środków, jak wprowadzenie niskoemisyjnych technik rolniczych, w tym w odniesieniu do zwierząt gospodarskich, obornika i nawozów. Cztery państwa członkowskie nie wywiązały się w 2022 r. z jednego lub kilku zobowiązań dotyczących redukcji emisji NO_x⁸⁵, PM_{2,5}⁸⁶ NMLZO⁸⁷ i SO₂⁸⁸.
- Odnotowano poprawę pod względem przyjmowania map i planów działania wymaganych w dyrektywie dotyczącej hałasu, ale nadal brakuje ich w szeregu państw członkowskich, przeciwko którym toczy się postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego⁸⁹, przy czym część spraw skierowano do TSUE.

Przykłady dobrych praktyk

- Irlandia skorzystała z narzędzia TAIEX-EIR, aby zorganizować warsztaty obejmujące wiele krajów na temat środków mających na celu ograniczenie zanieczyszczenia powietrza przez transport i energię pochodzącą z gospodarstw domowych, które umożliwiły wymianę dobrych praktyk, w tym praktyk w zakresie komunikacji⁹⁰.
- Rumunia przeprowadziła warsztaty TAIEX-EIR na temat dobrych praktyk w zakresie środków ograniczenia emisji hałasu i mapowania hałasu, aby wyciągnąć wnioski z doświadczeń innych państw członkowskich i przedstawić przykłady dobrych praktyk w zakresie wdrażania środków redukcji hałasu i mapowania hałasu w ruchu drogowym, ruchu kolejowym, ruchu lotniskowym i obiektach przemysłowych⁹¹.

C. Emisje przemysłowe i chemikalia

Kontekst: długoterminowe cele i tendencje, kluczowe wskaźniki i najważniejsze przepisy w tym obszarze

⁸⁴ Państwa członkowskie, które nie przestrzegają zobowiązań w zakresie redukcji emisji NH₃ określonych w dyrektywie w sprawie krajowych poziomów emisji zgodnie z przeglądem wykazów z 2024 r.: AT, BG, HU, IE, LT, LV, PT, SE.

⁸⁵ W zakresie NO_x: LT, RO.

⁸⁶ W zakresie PM_{2,5}: HU, RO.

⁸⁷ W zakresie NMLZO: LT.

⁸⁸ W zakresie SO₂: CY.

⁸⁹ Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z niewłaściwym stosowaniem dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku są obecnie w toku przeciwko BG, DE, EL, ES, FR, HU, PL, PT, RO, SI i SK.

⁹⁰ <https://webgate.ec.europa.eu/TMSWebRestrict/resources/js/app/#/library/detail/85767?hasBackBtn=false>.

⁹¹ <https://webgate.ec.europa.eu/TMSWebRestrict/resources/js/app/#/library/detail/81665?hasBackBtn=false>.

Można wyróżnić cztery główne elementy polityki i prawodawstwa UE dotyczącego emisji przemysłowych i chemikaliów.

Po pierwsze, głównym instrumentem UE mającym na celu redukcję emisji do powietrza, wody i gleby pochodzących z dużych instalacji przemysłowych i gospodarstw przemysłowego chowu zwierząt (trzody chlewnej i drobiu) jest dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych⁹². Zgodnie z dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych krajowe organy wydające pozwolenia przyznają odpowiednim obiektom i gospodarstwom rolnym pozwolenia na podstawie najlepszych dostępnych technik (BAT), które są najbardziej efektywne pod względem środowiskowym, a także ekonomicznie i technicznie wykonalne pod względem zapobiegania emisjom i ich kontroli.

Dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych została zmieniona w 2024 r., przyjęto w niej ambitniejsze cele dotyczące osiągnięcia unijnego celu w zakresie eliminacji zanieczyszczeń. Nowa dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych ma na celu (i) ochronę powietrza, wody i gleby, zapobieganie szkodliwym skutkom dla zdrowia ludzi i środowiska; (ii) przeciwdziałanie powstawaniu odpadów i promowanie gospodarki o obiegu zamkniętym; (iii) poprawę efektywności energetycznej i efektywnej gospodarki zasobami oraz (iv) dążenie do całkowitej dekarbonizacji. Wprowadzono w niej również bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące kar.

Po drugie, dyrektywa Seveso w sprawie zapobiegania poważnym awariom przemysłowym (dyrektywa 2012/18/UE lub dyrektywa Seveso III)⁹³ ma na celu (i) kontrolowanie zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zwłaszcza chemikaliami; (ii) ograniczenie ich wpływu na zdrowie ludzkie i środowisko oraz (iii) skuteczne zapobieganie poważnym awariom oraz zwiększenie gotowości i zdolności reagowania na nie.

Po trzecie, rozporządzenie w sprawie rtęci⁹⁴ ustanawia środki i warunki dotyczące wykorzystywania i składowania rtęci, związków rtęci i mieszanin rtęci oraz handlu nimi, wytwarzania i wykorzystywania produktów z dodatkiem rtęci oraz handlu nimi, a także gospodarowania odpadami rtęciowymi. W przeglądzie rozporządzenia z 2024 r. określono przepisy dotyczące ostatnich zamierzonych zastosowań rtęci w UE⁹⁵.

⁹² [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych \(zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola \(wersja przekształcona\), Dz.U. L 334 z 17.12.2010, s. 17.](#)

⁹³ [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.](#)

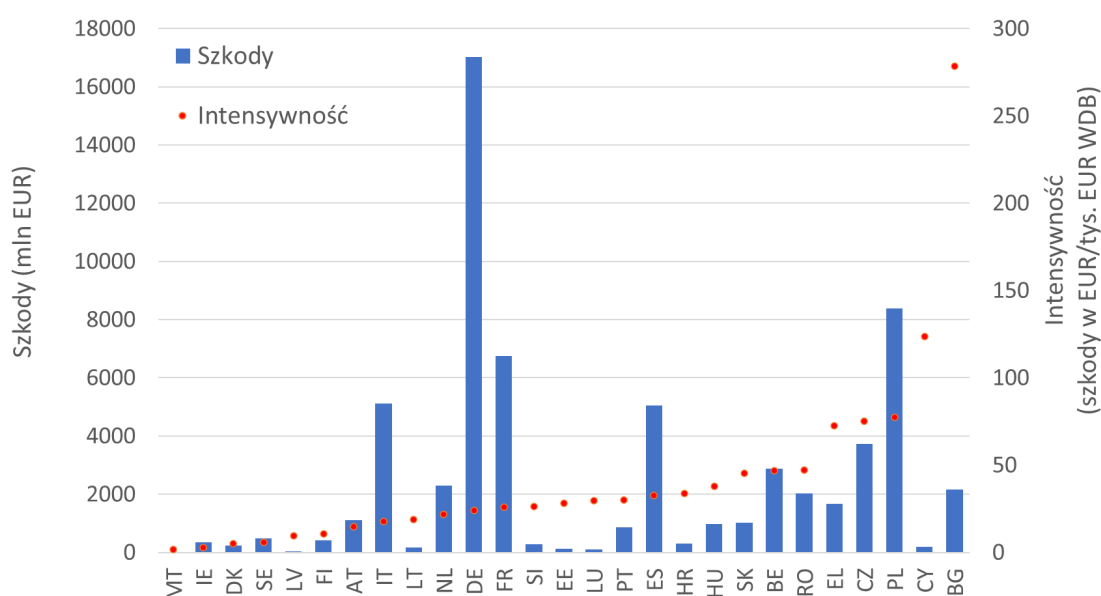
⁹⁴ [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2024/1849 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie zmiany rozporządzenia \(UE\) 2017/852 w sprawie rtęci w odniesieniu do amalgamatu stomatologicznego i innych produktów z dodatkiem rtęci objętych ograniczeniami wywozowymi, przywozowymi oraz ograniczeniami produkcji, Dz.U. L, 2024/1849, 10.7.2024.](#)

⁹⁵ Poprzez wycofanie stosowania amalgamatu stomatologicznego do 1 stycznia 2025 r. i wprowadzenie zakazu produkcji i eksportu dodatkowych lamp zawierających rtęć od 1 stycznia 2026 r. lub 1 stycznia 2028 r. (w zależności od kategorii lampy).

Po czwarte, jeżeli chodzi o chemikalia, rozporządzenia REACH⁹⁶ i CLP⁹⁷ tworzą kompleksowe ramy należytego zarządzania chemikaliami, gdyż ustanowiono w nich zakazy, środki ograniczające i obowiązki związane z produktami⁹⁸.

Najważniejsze dane liczbowe na szczeblu UE

Wykres 8: Szkody spowodowane zanieczyszczeniem powietrza przez przemysł i intensywność zanieczyszczeń (2021 r.)



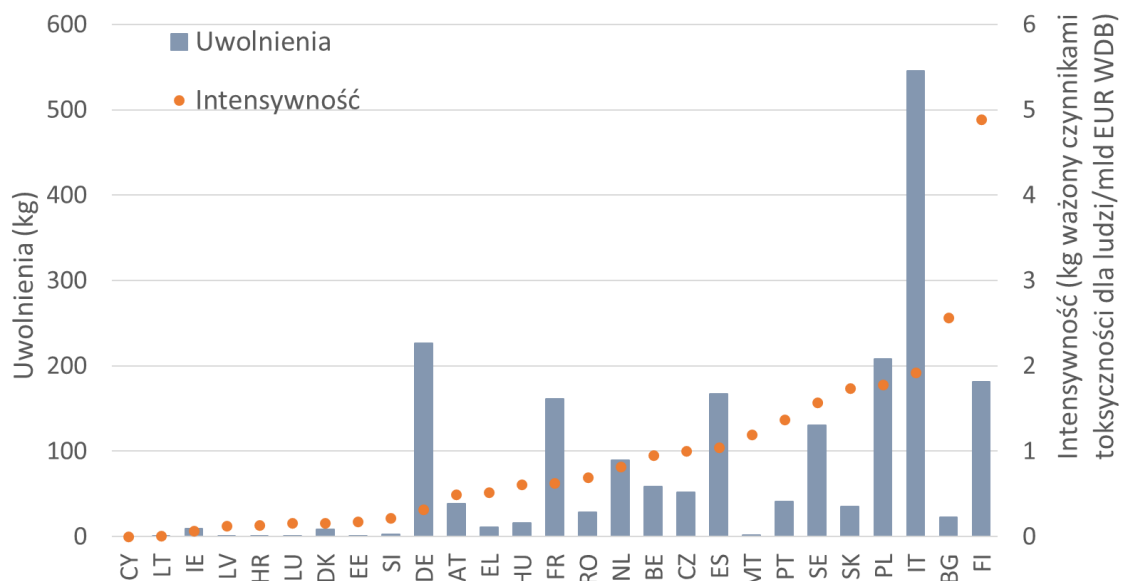
Źródło: EEA, 2024, [EU large industry air pollution damage costs intensity \[Koszty szkód spowodowanych zanieczyszczeniem powietrza przez duże gałęzie przemysłu UE\]](#)

⁹⁶ [Rozporządzenie \(WE\) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów \(REACH\), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady \(EWG\) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji \(WE\) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE, Dz.U. L 396 z 30.12.2006, s. 1.](#)

⁹⁷ [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.](#)

⁹⁸ Takie jak obowiązki w zakresie wymogów informacyjnych (testy, które należy wykonać na substancjach), samoklasyfikacja zagrożeń, zalecane środki zarządzania ryzykiem i warunki operacyjne dla substancji i mieszanin.

Wykres 9: Uwolnienia z działalności przemysłowej i intensywność emisji metali ciężkich do wody (2022 r.)



Źródło: EEA, 2024, [EU large industry water pollution intensity \[Intensywność zanieczyszczania wody przez duże gałęzie przemysłu UE\]](#).

Najważniejsze ustalenia

- Według Europejskiego Portalu Emisji Przemysłowych⁹⁹ w latach 2012–2021 emisje do powietrza z działalności przemysłowej spowodowały szkody szacowane na kwotę 2,7–4,3 bln EUR, średnio od 268 do 428 mld EUR rocznie¹⁰⁰. W tym samym okresie szkody spowodowane zanieczyszczeniem powietrza przez przemysł zmniejszyły się o niemal 35 %, chociaż ponownie wzrosły po spadku w 2020 r. Spadek odnotowany w ostatnim dziesięcioleciu dotyczył głównie sektora energetycznego w wyniku pomyślnego wdrożenia najlepszych dostępnych technik (BAT) oraz przejścia na paliwa mniej zanieczyszczające środowisko i mniej emisyjne.
- Za 50 % szkód spowodowanych przez główne czynniki zanieczyszczenia powietrza nadal odpowiada niewielka liczba instalacji. Niemal połowę z 50 najbardziej zanieczyszczających środowisko instalacji w 2021 r. stanowiły elektrociepłownie wykorzystujące węgiel brunatny lub węgiel kamienny, z których większość znajduje się w Niemczech i Polsce.
- W ogólnym ujęciu emisje przemysłowe do wód w UE z czasem zmniejszyły się w odniesieniu do wszystkich głównych zanieczyszczeń. Wydaje się, że w średnim ujęciu są one niezwiązane z działalnością przemysłową w UE, która w tym samym okresie wzrosła.

⁹⁹ [Europejski Portal Emisji Przemysłowych](#).

¹⁰⁰ [Europejska Agencja Środowiska, The costs to health and the environment from industrial air pollution in Europe – 2024 update \[Koszty dla zdrowia i środowiska wynikające z przemysłowego zanieczyszczenia powietrza w Europie – aktualizacja z 2024 r.\]](#).

- Dyrektywa Seveso, która ma zastosowanie do około 12 000 zakładów przemysłowych, przyczyniła się do obniżenia częstotliwości poważnych awarii i powszechnie uznaje się ją za punkt odniesienia w polityce przeciwdziałania poważnym awariom przemysłowym i wzór dla prawodawstwa w wielu krajach na całym świecie.
- Aby osiągnąć pełne korzyści wynikające z tych przepisów, Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko kilku państwom członkowskim w związku z nieprawidłową transpozycją dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych¹⁰¹ i dyrektywy Seveso III¹⁰².
- Dane świadczą o stosunkowo wysokim poziomie nieprzestrzegania obowiązków wynikających z rozporządzeń REACH i CLP¹⁰³. Wstępne ustalenia wskazują na brak odpowiedniej aktualizacji kart charakterystyki, które są rozpowszechniane w łańcuchach dostaw w celu zapewnienia odpowiednich informacji dla operatorów i zagwarantowania właściwego postępowania z chemikaliami. Ustalono też, że często nie przestrzegano w pełni decyzji o zezwoleniu stanowiącym odstępstwo od zakazów stosowania substancji – w odniesieniu do warunków operacyjnych i środków zarządzania ryzykiem. Ponadto odnotowuje się wiele przypadków niezgodności w odniesieniu do substancji i mieszanin sprzedawanych w internecie.

Przykłady dobrych praktyk

- Istnieje szereg skutecznych praktyk związanych wykorzystaniem narzędzi cyfrowych do zmniejszania obciążeń administracyjnych wynikających z dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych. W Belgii (Flandrii) opracowano system elektronicznego wydawania zezwoleń na instalacje IED. Finlandia przygotowała narzędzie cyfrowe, które ułatwia spełnianie wymogów w zakresie zarządzania substancjami chemicznymi w instalacjach IED. Niderlandy stworzyły szereg narzędzi elektronicznych, które upraszczają zgłaszanie zanieczyszczeń i wydawanie zezwoleń dla instalacji chowu zwierząt gospodarskich (np. Permit Check, narzędzie pokazujące, które działania wymagają złożenia wniosku o zezwolenie).
- Istnieją również przykłady progresywnej regulacji (lub opracowywania środków regulacyjnych) nowych substancji zanieczyszczających. Od 2024 r. w Czechach monitoruje się i zgłasza węglowodory per- i polifluoroalkilowe (PFAS) uwalniane do wody z działalności przemysłowej. Obowiązek ten dotyczy całkowitej ilości uwolnionych 20 substancji PFAS. W 2023 r. Francja uruchomiła plan działania mający na celu wyeliminowanie zanieczyszczenia substancjami PFAS. Plan ten obejmuje kampanię pomiarową emisji 20 substancji PFAS do wody z 31 sektorów przemysłu oraz emisji 49 substancji PFAS do powietrza ze spalania odpadów.

¹⁰¹ Postępowania w tym przedmiocie są nadal w toku przeciwko AT, CZ, DE, HR, IE, PL i PT.

¹⁰² AT, BG, CZ, DE, EE, FI, FR, HR, HU, LT, PL, PT, SK.

¹⁰³ [Forum wymiany informacji o egzekwowaniu przepisów Europejskiej Agencji Chemikaliów.](#)

3. Przyroda i różnorodność biologiczna

Kontekst: długoterminowe cele i tendencje, kluczowe wskaźniki i najważniejsze przepisy w tym obszarze

Różnorodność biologiczna i zdrowe ekosystemy są podstawą naszego dobrostanu, gospodarki oraz zdolności do łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej. Uzgodnione w ramach Konwencji o różnorodności biologicznej (CBD) globalne ramy różnorodności biologicznej z Kunmingu/Montrealu mają na celu ukierunkowanie globalnych działań na ochronę i przywrócenie różnorodności biologicznej oraz zabezpieczenie płynących z niej korzyści dla ludzi. Do końca 2024 r. każda strona CBD, w tym UE i wszystkie państwa członkowskie, była zobowiązana przyjąć krajową strategię lub plan działania na rzecz różnorodności biologicznej (NBSAP) oraz przedstawić krajowe cele w zakresie wdrażania globalnych ram różnorodności biologicznej.

Głównym instrumentem polityki, umożliwiającym UE wywiązanie się ze zobowiązań wynikających z globalnych ram różnorodności biologicznej, jest unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030¹⁰⁴. Określono w niej cele na szczeblu UE w zakresie ochrony i odbudowy ekosystemów oraz zapewnienia ich zrównoważonego użytkowania, a także środki umożliwiające wdrożenie przepisów i wspieranie globalnej różnorodności biologicznej.

W strategii oszacowano, że na wdrożenie przepisów w zakresie różnorodności biologicznej potrzeba 20 mld EUR rocznie, a kwota ta ma być pozyskiwana ze źródeł publicznych i prywatnych na szczeblu krajowym i unijnym. UE zamierza przeznaczyć na cele w zakresie różnorodności biologicznej co najmniej 7,5 % rocznych wydatków w ramach budżetu UE w 2024 r., a w latach 2026 i 2027 wskaźnik ten ma wzrosnąć do 10 %.

W strategii wzywa się też państwa członkowskie do staranniejszego uwzględniania kwestii różnorodności biologicznej w procesie podejmowania decyzji w sprawach publicznych i biznesowych na wszystkich szczeblach oraz do rozwijania rozliczania kapitału naturalnego. Rozporządzeniem (UE) 2024/3024¹⁰⁵ wprowadzono nowe moduły rachunków ekosystemów, które od 2026 r. zapewnią lepsze dane na temat zasięgu, stanu i usług ekosystemowych. Unijna Platforma Biznes i Różnorodność (B+B) wspiera przedsiębiorstwa i instytucje finansowe we włączaniu przyrody i różnorodności biologicznej do procesu decyzyjnego.

Uzupełnieniem strategii na rzecz bioróżnorodności jest strategia UE na rzecz ochrony gleb 2030¹⁰⁶ i strategia leśna UE 2030¹⁰⁷, w których określono ramy i konkretne środki mające na celu ochronę i odbudowę gleb i lasów oraz zapewnienie ich zrównoważonego użytkowania i zwiększenie ich roli w przeciwdziałaniu zmianie klimatu i utracie różnorodności

¹⁰⁴ [Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 – Przywracanie przyrody do naszego życia”, 20.5.2020, dokument COM\(2020\) 380 final.](#)

¹⁰⁵ [Rozporządzenie \(UE\) 2024/3024 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie zmiany rozporządzenia \(UE\) nr 691/2011 dotyczącej wprowadzenia nowych modułów rachunków ekonomicznych środowiska, Dz.U. L, 2024/3024, 6.12.2024.](#)

¹⁰⁶ [Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia UE na rzecz ochrony gleb 2030 – Korzyści ze zdrowych gleb dla ludzi, żywności, przyrody i klimatu”, dokument COM\(2021\) 699 final.](#)

¹⁰⁷ [Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Nowa strategia leśna UE 2030”, dokument COM\(2021\) 572 final.](#)

biologicznej. W obu strategiach przewidziano również przepisy, które mają usprawnić monitorowanie lasów i gleby; Prawo o monitorowaniu gleb jest obecnie przedmiotem ostatecznych negocjacji międzyinstytucjonalnych.

Kluczowymi instrumentami prawnymi, które służą utrzymaniu i przywracaniu różnorodności biologicznej na europejskim terytorium państw członkowskich, są dyrektywy ptasia i siedliskowa¹⁰⁸ oraz rozporządzenie UE w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych¹⁰⁹.

Dyrektywy ptasia i siedliskowa doprowadziły do znacznego zwiększenia powierzchni obszarów chronionych na lądzie i na morzu. Sieć Natura 2000, w której proces wyboru lokalizacji opiera się na informacjach naukowych, podejściu biogeograficznym wykraczającym poza granice państwowe oraz wizji spójnej transnarodowej sieci obszarów, jest skuteczniejsza niż podejścia o charakterze wyłącznie krajowym. Umożliwia to również realizację przez UE celu globalnych ram różnorodności biologicznej, zgodnie z którym 30 % powierzchni lądu i morza powinno być objęte ochroną prawną. W dyrektywach ustanowiono cel, jakim jest właściwy stan ochrony, pozostawiono przy tym państwom członkowskim znaczną swobodę wyboru spośród różnych możliwych środków, mechanizmów i procedur służących osiągnięciu tego celu i sprostaniu pojawiającym się na bieżąco wyzwaniom, takim jak zmiana klimatu.

Zgodnie z unijną strategią na rzecz bioróżnorodności 2030 przyjętą w 2024 r. rozporządzenie UE w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych ma na celu wprowadzenie do 2030 r. skutecznych środków odtworzenia na 20 % obszarów lądowych i morskich UE. Państwa członkowskie mają do września 2026 r. przedłożyć projekty krajowych planów odbudowy, w których określają ilościowo obszary objęte odbudową i szczegółowo opisują środki, które należy podjąć, aby osiągnąć cele i wypełnić obowiązki wymienione w rozporządzeniu o odbudowie zasobów przyrodniczych, w tym szacowane potrzeby w zakresie finansowania i planowane sposoby finansowania. Komisja zachęca państwa członkowskie, aby kontynuowały prace przygotowawcze z wykorzystaniem najlepszej dostępnej wiedzy, w ramach procesu obejmującego wszystkie zainteresowane strony i, w stosownych przypadkach, wspierającego synergii z innymi państwami członkowskimi i istniejącymi strukturami współpracy regionalnej.

Ponadto w rozporządzeniu w sprawie inwazyjnych gatunków obcych¹¹⁰ obecnie wymieniono 88 inwazyjnych gatunków obcych, które wyrządzają poważne szkody w różnorodności biologicznej i gospodarce. Zgodnie z tym rozporządzeniem państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia środków, których celem jest przeciwdziałanie wprowadzaniu inwazyjnych gatunków obcych, zapewnienie ich wczesnego wykrywania i szybkiej eliminacji oraz zarządzania gatunkami, które są już rozpowszechnione na terytorium tych państw. Zgodnie z art. 24 ust. 1 rozporządzenia w sprawie inwazyjnych gatunków obcych państwa

¹⁰⁸ [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa \(Wersja ujednolicona\), Dz.U. L 20 z 26.1.2010, s. 7, 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.](#)

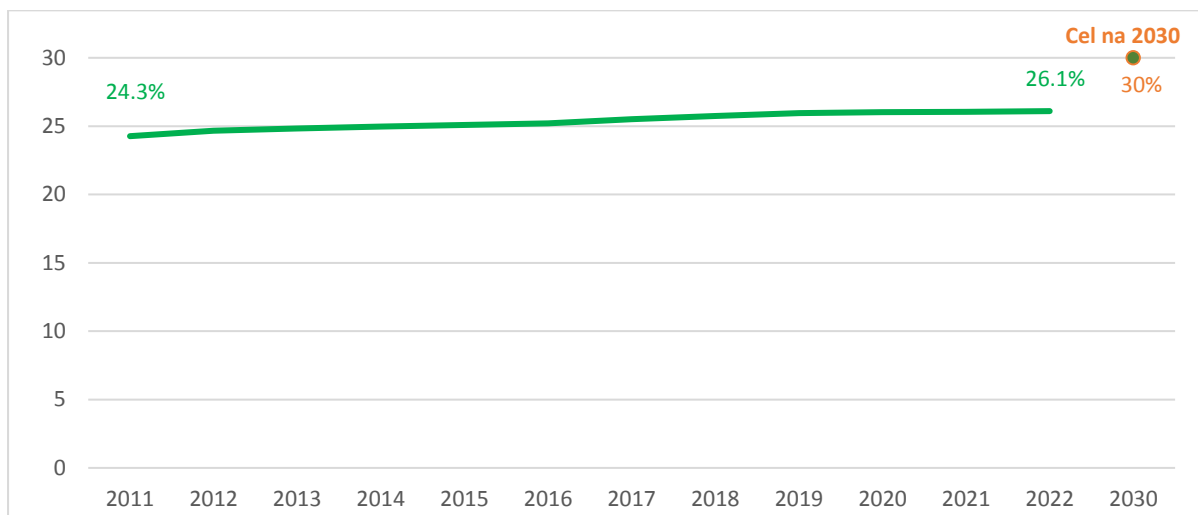
¹⁰⁹ [Rozporządzenie \(UE\) 2024/1991 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych i zmiany rozporządzenia \(UE\) 2022/869, Dz.U. L, 2024/1991, 29.7.2024.](#)

¹¹⁰ [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.](#)

członkowskie są zobowiązane do dnia 1 czerwca 2025 r. przedstawić Komisji sprawozdanie z wdrożenia rozporządzenia.

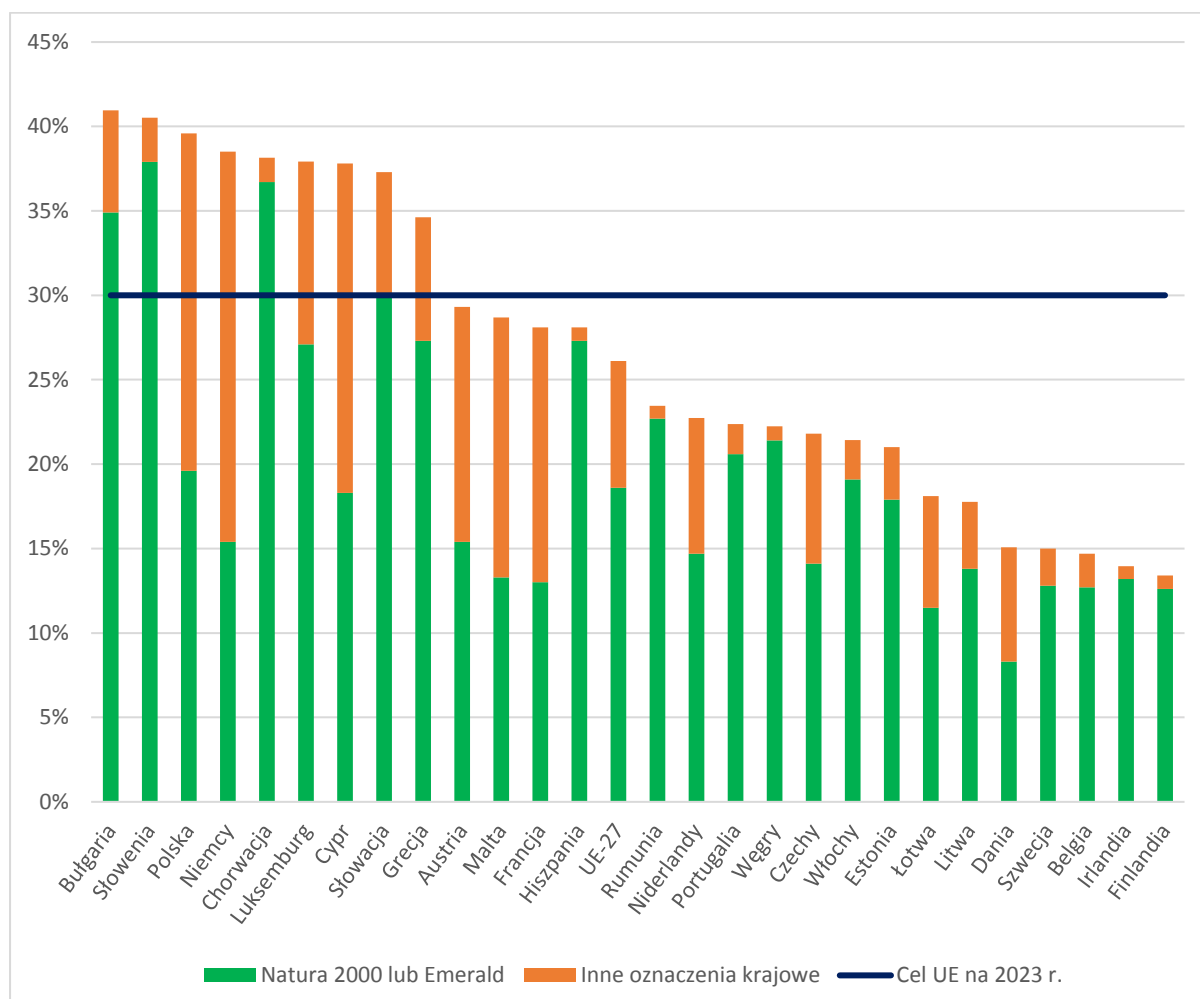
Najważniejsze dane liczbowe na szczeblu UE

Wykres 10 – Zasięg lądowych obszarów chronionych w UE-27



Źródło: [Lądowe obszary chronione w Europie | Strona główna Europejskiej Agencji Środowiska](#).

Wykres 11 – Zasięg lądowych obszarów chronionych w podziale na państwa i w UE-27 do końca 2022 r.



Źródło: [Łądowe obszary chronione w Europie | Strona główna Europejskiej Agencji Środowiska.](#)

Najważniejsze ustalenia

- Dyrektywy ptasia i siedliskowa przyniosły znaczącą poprawę ochrony prawnej wielu gatunków, które były przedmiotem celowego prześladowania lub polowań na poziomie przekraczającym dopuszczalny poziom. Dzięki ochronie prawnej przewidzianej w dyrektywach nastąpiło znaczne odrodzenie wielu wcześniej zagrożonych gatunków ssaków i ptaków (takich jak duże drapieżniki, foki, wydry i bobry, bociany, żurawie, czaple i większość ptaków drapieżnych). W niektórych przypadkach mogło to zrodzić wyzwania związane ze współistnieniem, które są obecnie przedmiotem zainteresowania.
- Zasadniczo jednak tempo utraty różnorodności biologicznej jest nadal szybsze niż tempo jej odbudowy. Konieczne są dalsze działania, aby zapobiec degradacji przyrody wskutek zmian w użytkowaniu gruntów i intensyfikacji rolnictwa. Istnieje pilna potrzeba zwiększenia ochrony siedlisk o najgorszym stanie ochrony, a mianowicie obszarów trawiastych, wydmy, torfowisk i terenów podmokłych, a także siedlisk wodnych.
- W szczególności wszystkie państwa członkowskie – na wszystkich szczeblach – powinny skupić się na osiągnięciu następujących celów: a) dalsze doskonalenie zarządzania

obszarami Natura 2000 i obszarami chronionymi na szczeblu krajowym; b) rozszerzenie zasięgu obszarów chronionych (w tym obszarów Natura 2000) w celu stworzenia bardziej solidnej i spójnej transeuropejskiej sieci Natura; c) zwiększenie inwestycji w odbudowę zasobów przyrodniczych i przygotowanie krajowych planów odbudowy oraz d) wzmocnienie zdolności organów przeprowadzających inspekcje i egzekwowania przepisów dotyczących inwazyjnych gatunków obcych.

- Jeśli chodzi o wdrażanie globalnych ram różnorodności biologicznej i NBSAP, do tej pory NBSAP przyjęło jedynie 11 państw członkowskich (Austria, Cypr, Dania, Francja, Hiszpania, Irlandia, Luksemburg, Malta, Słowenia, Węgry i Włochy). Kilka państw (Chorwacja, Czechy, Finlandia i Szwecja) przedstawiło jedynie cele krajowe, niektóre w formie projektów. Komisja wzywa wszystkie państwa członkowskie, które jeszcze tego nie uczyniły, do przyjęcia NBSAP i jak najszybszego przedłożenia celów krajowych, zgodnie z decyzją nr 15/6 CBD w sprawie mechanizmów planowania, monitorowania, sprawozdawczości i przeglądu, a także do zaangażowania się w ich niezwłoczne wdrożenie.
- Jeżeli chodzi o finansowanie różnorodności biologicznej, to według szacunków dotyczących finansowania różnorodności biologicznej zaprogramowanego przez państwa członkowskie w ramach unijnych instrumentów finansowania UE jest bliska osiągnięcia celu w zakresie wydatków na różnorodność biologiczną wynoszącego 7,5 % w 2024 r. Występują jednak znaczące różnice w wykorzystaniu środków na ochronę różnorodności biologicznej w poszczególnych państwach UE i w ramach poszczególnych instrumentów finansowania UE. Ponadto według szacunków UE znajdzie się znacznie poniżej docelowego poziomu finansowania różnorodności biologicznej na lata 2026 i 2027. Zdecydowanie zachęca się państwa członkowskie do poszukiwania dalszych możliwości mobilizacji finansowania UE na rzecz różnorodności biologicznej oraz do zapewnienia pełnego wykorzystania zaprogramowanego finansowania, bez późniejszego przesunięcia środków na inne cele.

Przykłady dobrych praktyk

- W ramach unijnego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności Irlandia przeznaczyła 108 mln EUR na wsparcie różnorodności biologicznej i ekosystemów w drodze rekultywacji terenów podmokłych i zmiany sposobu użytkowania gruntów: zamiast wydobycia torfu przejście na sekwestrację dwutlenku węgla¹¹¹.
- Program pilotażowy „Blooming Meadows” [Kwitnące łąki] (2023–2026) w ramach projektu LIFE IP „LatviaNature” wspiera właścicieli gruntów w zarządzaniu wieloletnimi użytkami zielonymi w sposób zwiększający różnorodność biologiczną i pomaga im w uzyskaniu kwalifikacji siedlisk chronionych przez UE jako siedlisk mających znaczenie dla Wspólnoty. Inicjatywa ta, ukierunkowana na cenne biologicznie obszary trawiaste, na które powracają przyrodnicze cechy charakterystyczne, oferuje konsultacje, fachowe wskazówki i pomoc finansową. Osiągnięcie statusu siedliska chronionego uprawnia właścicieli gruntów do stałego wsparcia w ramach funduszy WPR. Program ten jest przykładem skutecznej dobrowolnej ochrony środowiska na gruntach prywatnych.

¹¹¹ Działanie inwestycyjne 1.6 „Wzmocniona rekultywacja 33 000 hektarów torfowisk” (2021–2026).

4. Działania w dziedzinie klimatu

Kontekst: długoterminowe cele i tendencje, kluczowe wskaźniki i najważniejsze przepisy w tym obszarze

Tempo spowodowanego działalnością człowieka globalnego ocieplenia nadal przyspiesza i wpływa na wszystkie regiony świata, a Europa ociepla się dwa razy szybciej, niż wynosi średnia światowa¹¹². Aby ograniczyć wzrost temperatury do 1,5 °C, czyli celu określonego w porozumieniu paryskim, zapewnić wszystkim przyszłość, w której da się żyć i uniknąć najgorszych skutków zmiany klimatu, globalne emisje gazów cieplarnianych powinny zmniejszyć się o 43 % do 2030 r. i o 84 % do 2050 r. poniżej poziomów z 2019 r.¹¹³ Zmiana klimatu sprawia, że zdarzenia ekstremalne, w tym śmiertelne fale upałów, ekstremalne opady deszczu, huragany, pożary lasów i susze, są częstsze i bardziej intensywne¹¹⁴. W 2022 r. ekstremalnie wysokie temperatury w Europie doprowadziły do niemal 60 000–70 000 zgonów,^{115 116} a w 2023 r. w wyniku fali upałów zmarło niemal 50 000 Europejczyków¹¹⁷. Ponadto polityka klimatyczna jest ściśle związana ze zrównoważonym wykorzystaniem zasobów, ograniczaniem zanieczyszczenia i ochroną różnorodności biologicznej. Wszystkie trzy są ważnymi czynnikami łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej. Na przykład zmiana klimatu jest jedną z głównych przyczyn utraty różnorodności biologicznej, podczas gdy odbudowa zasobów przyrodniczych ma zasadnicze znaczenie dla przystosowania się do zmiany klimatu i zwiększenia odporności naszego społeczeństwa.

Aby UE mogła włączyć się w globalne działania, w Europejskim prawie o klimacie z 2021 r.¹¹⁸ wyznaczono wiążący cel polegający na osiągnięciu neutralności klimatycznej do 2050 r. i ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych netto o co najmniej 55 % do 2030 r. w porównaniu z poziomem z 1990 r.

W tym celu UE przyjęła kompleksowe ramy nowych i udoskonalonych polityk i środków, znane jako pakiet „Gotowi na 55”. Pakiet ten ma przyspieszyć redukcję emisji w sektorach objętych unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) oraz rozporządzeniem w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego, a także zwiększyć pochłanianie dwutlenku węgla w sektorze użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF). Parlament i Rada przyjęły już wszystkie wnioski zawarte w

¹¹² [Copernicus, European State of the Climate: Summary 2023 \[Stan klimatu w Europie:podsumowanie za 2023 r.\], 2024.](#)

¹¹³ [IPCC, Climate Change 2023: Synthesis Report – Summary for Policymakers \[Zmiana klimatu 2023:Sprawozdanie podsumowujące – Podsumowanie dla decydentów\], IPCC, Genewa, 2023.](#)

¹¹⁴ [EEA, Sprawozdanie z europejskiej oceny ryzyka związanego z klimatem, \(EUCRA\) 2024.](#)

¹¹⁵ [Ballester, J. i in., „Heat-related mortality in Europe during the summer of 2022” \[Liczba zgonów związana z upałami w Europie latem 2022 r.\], Nature Medicine, t. 29, s. 1857–1866, 2023.](#)

¹¹⁶ [Komunikat Komisji w sprawie zarządzania ryzykiem klimatycznym, marzec 2024 r.](#)

¹¹⁷ [Gallo i in., „Heat-related mortality in Europe during 2023 and the role of adaptation in protection health” \[Liczba zgonów związana z upałami w Europie latem 2023 r. oraz znaczenie przystosowania się do zmiany klimatu w ochronie zdrowia\], Nature Medicine, 2024.](#)

¹¹⁸ [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.](#)

pakiecie, z wyjątkiem przeglądu dyrektywy w sprawie opodatkowania energii¹¹⁹, zatem polityki UE są zgodne ze wspomnianym wyżej celem na rok 2030. Obecnie pierwszoplanowym zadaniem jest ich wdrożenie, co umożliwi UE i państwom członkowskim ograniczenie do 2030 r. emisji gazów cieplarnianych netto o co najmniej 55 % w porównaniu z poziomami z 1990 r.¹²⁰ oraz pozwoli czynić stałe postępy w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu.

W ostatnich dziesięcioleciach UE ograniczyła emisję netto gazów cieplarnianych, jednocześnie wspierając dobrobyt gospodarczy. W 2022 r. emisje gazów cieplarnianych netto spadły o 31 % w porównaniu z poziomami z 1990 r. W ten sposób UE nadal podąża ścieżką szybkiego spadku emisji gazów cieplarnianych, co stanowi ważny krok w kierunku osiągnięcia redukcji netto o 55 % do 2030 r. Zniwelowanie pozostałej luki do 2030 r. zależy w dużej mierze od tego, czy szybkie tempo redukcji emisji będzie kontynuowane w nadchodzących latach. W dążeniu do neutralności klimatycznej do 2050 r. 2 lipca 2025 r. Komisja zaproponowała zmianę Europejskiego prawa o klimacie poprzez ustanowienie pośredniego celu klimatycznego na 2040 r. na poziomie 90 %.

Więcej informacji na temat wdrażania polityki klimatycznej można znaleźć sprawozdaniu z postępów działań w dziedzinie klimatu¹²¹.

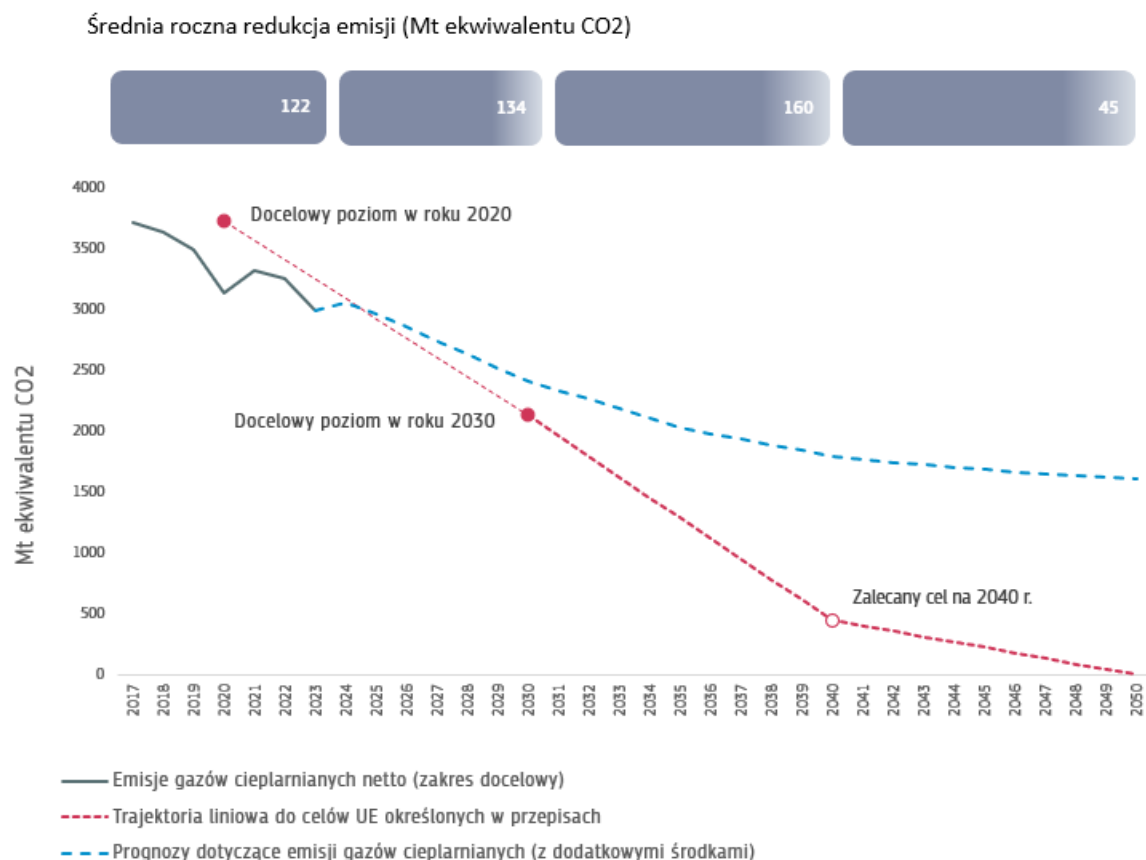
¹¹⁹ Obejmuje to zmienioną dyrektywę EU ETS, nowy system ETS dla budynków, transportu drogowego i paliw, rezerwę stabilności rynkowej, rozporządzenie w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego, normy emisji CO₂ dla samochodów osobowych i dostawczych, rozporządzenie w sprawie użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa, mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂, ustanowienie Społecznego Funduszu Klimatycznego, FuelEU Maritime, rozporządzenie w sprawie infrastruktury paliw alternatywnych (AFIR), ReFuel EU Aviation, dyrektywę w sprawie efektywności energetycznej i dyrektywę w sprawie energii odnawialnej. Jedyne w przypadku proponowanej zmienionej dyrektywy w sprawie opodatkowania energii nadal oczekuje się na osiągnięcie porozumienia.

¹²⁰ Szacuje się, że przyjęte przepisy doprowadzą do redukcji krajowych emisji gazów cieplarnianych netto o 57 % do 2030 r. w porównaniu z 1990 r.

¹²¹ [Sprawozdanie z postępu działań w dziedzinie klimatu](#).

Najważniejsze dane liczbowe na szczeblu UE

Wykres 12: Emisje gazów cieplarnianych netto, prognozy i cele UE



Najważniejsze ustalenia

- Kilka państw członkowskich ma trudności z wdrożeniem systemu handlu uprawnieniami do emisji w odniesieniu do sektora budowlanego, sektora transportu drogowego i przemysłu drobnego (ETS2). 12 państw członkowskich nie przekazało informacji o transpozycji¹²², a 5 państw członkowskich zgłosiło jedynie częściową transpozycję¹²³.
- W rozporządzeniu w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego przyjęto ogólnounijny cel redukcji emisji z sektorów objętych wspólnym wysiłkiem redukcyjnym o 40 % do 2030 r. w porównaniu z poziomami z 2005 r. Ogólny cel UE podzielono na krajowe cele redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. oraz roczne limity emisji gazów cieplarnianych dla państw członkowskich. W 2022 r. emisje w skali całej Unii Europejskiej w sektorach objętych zakresem rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego były na poziomie 3,1 % poniżej limitu łącznej ilości emisji, przy czym emisje przekroczyły roczne limity emisji w ośmiu państwach członkowskich¹²⁴.

¹²² Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Francja, Hiszpania, Luksemburg, Łotwa, Polska, Portugalia, Rumunia, Węgry.

¹²³ Belgia, Cypr, Finlandia, Słowacja, Słowenia.

¹²⁴ Chorwacja, Cypr, Irlandia, Litwa, Malta, Rumunia, Węgry, Włochy.

- Celem dla sektora LULUCF w UE jest zwiększenie do 2030 r. pochłaniania dwutlenku węgla netto na lądzie o dodatkowe -42 mln ton ekwiwalentu CO₂¹²⁵. W efekcie całkowite pochłanianie netto w całej UE osiągnie poziom -310 Mt ekwiwalentu CO₂. Z danych dotyczących dwóch lat w okresie dostosowania się do wymagań (2021–2025) wynika, że po wyłączeniu mechanizmów elastyczności dostępnych dla państw członkowskich na koniec okresu dostosowania się do wymagań osiem państw członkowskich wykazało saldo ujemne, co oznacza, że wypełnienie zobowiązania w 2025 r. może być dla nich wyzwaniem, przy czym największe ujemne saldo odnotowały Francja, Finlandia i Czechy¹²⁶. W 19 państwach członkowskich rozliczone pochłanianie jest wyższe niż rozliczone emisje, co oznacza, że państwa te spełniły zasadę zerowego salda, przy czym największe dodatnie saldo jednostek netto w UE odnotowały Rumunia, Hiszpania i Niemcy¹²⁷.

5. Zarządzanie

Kontekst: długoterminowe cele i tendencje oraz najważniejsze przepisy w tym obszarze

Zarządzanie środowiskiem to szerokie pojęcie odnoszące się do działań państw członkowskich w zakresie uwzględniania kwestii środowiskowych w procesie podejmowania decyzji, udziału społeczeństwa, dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, wymiany informacji dotyczących środowiska, rozstrzygania o odpowiedzialności za środowisko oraz egzekwowania i odstraszania na szczeblu państw członkowskich (poprzez skuteczne kontrole, ściganie i sankcje). Wspierane przez UE działania w zakresie budowania zdolności mogą przełożyć się na poprawę zarządzania środowiskiem w państwach członkowskich.

Kluczowym elementem zarządzania środowiskiem jest dyrektywa w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska¹²⁸. Dodatkowo dyrektywa w sprawie infrastruktury informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE)¹²⁹ ma na celu utworzenie europejskiej infrastruktury danych przestrzennych, służącej do udostępniania publicznych danych przestrzennych dotyczących środowiska organom publicznym, a także przedsiębiorstwom i społeczeństwu. Wdrażając dyrektywę INSPIRE, większość państw członkowskich¹³⁰ musi nadal zadbać o szerszy dostęp do danych przestrzennych i nadać priorytet zbiorom danych środowiskowych, zwłaszcza zbiorom danych przestrzennych

¹²⁵ W porównaniu ze średnią roczną pochłaniania netto w okresie odniesienia 2016–2018.

¹²⁶ Ujemne saldo jednostek wykazują w kolejności malejącej: Francja, Finlandia, Czechy, Portugalia, Słowenia, Estonia, Belgia i Cypr.

¹²⁷ Dodatnie saldo jednostek wykazują w kolejności rosnącej: Malta, Luksemburg, Łotwa, Niderlandy, Słowacja, Chorwacja, Grecja, Bułgaria, Polska, Litwa, Włochy, Austria, Irlandia, Węgry, Szwecja, Dania, Niemcy, Hiszpania, Rumunia.

¹²⁸ [Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG, Dz.U. L 41 z 14.2.2003, s. 26.](#)

¹²⁹ [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.](#)

¹³⁰ Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Irlandia, Litwa, Łotwa, Niderlandy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry, Włochy.

uznanych za zbiory o dużej wartości. Komisja przeprowadza obecnie ocenę dyrektywy INSPIRE w ramach inicjatywy „GreenData4All”¹³¹.

W myśl Kompas konkurencyjności dla UE¹³² i Paktu dla czystego przemysłu¹³³ instytucje unijne, krajowe i lokalne muszą dołożyć wszelkich starań, aby uprościć przepisy i przyspieszyć procedury administracyjne przy zachowaniu gwarancji środowiskowych i ochrony zdrowia ludzi. Instytucje krajowe i lokalne zachęca się do jak najlepszego wykorzystania możliwości uproszczenia dostępnych w unijnych przepisach o ochronie środowiska, w szczególności do łączenia ocen oddziaływania na środowisko i pełnego wykorzystania potencjału cyfryzacji w procesie wydawania pozwoleń.

Dyrektywa w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ) i dyrektywa w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (SOOŚ)¹³⁴ dotyczą rozpoznawania potencjalnego znaczącego wpływu na środowisko odpowiednio nowych projektów oraz planów/programów, zanim zapadną jakiegokolwiek decyzje. Kluczową zaletą takich ocen jest to, że zwiększają one przejrzystość i akceptację społeczną oraz ułatwiają wypracowanie zrównoważonych rozwiązań. Podstawowym elementem procedur oceny są konsultacje z opinią publiczną, organami ochrony środowiska oraz władzami lokalnymi i regionalnymi. Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z transpozycją dyrektywy OOŚ wszczęto przeciwko dziesięciu państwom członkowskim¹³⁵. Niektóre państwa członkowskie¹³⁶ nie dostarczyły wystarczających informacji na temat prędkości procesów OOŚ. Ponad połowa państw członkowskich¹³⁷ nadal musi zadbać o to, aby udostępniać istotne informacje na temat procedur OOŚ i SOOŚ w odpowiednim formacie elektronicznym, we właściwym terminie i na odpowiednim szczeblu administracyjnym.

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska pozostaje dla Komisji zadaniem priorytetowym, szczególnie po to, aby ułatwić egzekwowanie najnowszych przepisów o ochronie środowiska¹³⁸. UE poczyniła znaczące starania, aby włączyć przepisy dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości do takich instrumentów jak dyrektywa w sprawie ścieków komunalnych¹³⁹, dyrektywa w sprawie jakości powietrza¹⁴⁰

¹³¹ <https://wikis.ec.europa.eu/display/InspireMIG/Action+3.1+GreenData4all+initiative>.

¹³² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Kompas konkurencyjności dla UE”. COM(2025) 30 final.

¹³³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Pakt dla czystego przemysłu: wspólny plan działania na rzecz konkurencyjności i dekarbonizacji”. COM(2025) 85 final.

¹³⁴ [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 \(tekst jednolity\), Dz.U. L 26 z 28.1.2012, s. 1; oraz 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.](#)

¹³⁵ Austria, Chorwacja, Dania, Finlandia, Francja, Irlandia, Polska, Słowacja, Szwecja, Węgry.

¹³⁶ Austria, Belgia, Czechy, Francja, Hiszpania, Irlandia, Niemcy, Niderlandy, Portugalia, Włochy.

¹³⁷ Austria, Belgia, Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Łotwa, Niderlandy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Węgry, Włochy.

¹³⁸ [Komisja, komunikat w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu, 11.12.2019, dokument COM\(2019\) 640 final.](#)

¹³⁹ [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2024/3019 z dnia 27 listopada 2024 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych \(wersja przekształcona\), Dz.U. L, 2024/3019, 12.12.2024.](#)

oraz rozporządzenie w sprawie wylesiania¹⁴¹. Dodatkowo przepisy dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości wzmocniono w zmienionej dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych¹⁴². Zapewnienie jednolitego stosowania orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE dotyczącego dostępu do wymiaru sprawiedliwości jest też celem postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego¹⁴³. Państwa członkowskie poczyniły jednak ograniczone postępy w zakresie poprawy dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w szczególności w odniesieniu do planów i programów związanych z wodą, powietrzem, hałasem i przyrodą. W 19 państwach członkowskich nadal występują w tym obszarze przeszkody, które wskazano w przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska z 2022 r., takie jak czas trwania procedur lub nadmierne koszty¹⁴⁴.

Odpowiednie ramy prawne UE zostały znacząco udoskonalone w wyniku przyjęcia nowych szczegółowych zasad dotyczących kontroli i kar w kilku nowych lub zmienionych przepisach Unii, takich jak zmieniona dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych i rozporządzenie w sprawie przemieszczania odpadów. Ważne jest, aby państwa członkowskie zapewniły wystarczające zasoby swoim organom kontrolnym i organom egzekwowania prawa oraz zadbały o ich specjalizację.

W maju 2024 r., w odpowiedzi na rosnące statystyki i wagę przestępstw przeciwko środowisku, weszła w życie nowa dyrektywa w sprawie przestępstw przeciwko środowisku, która zastępuje poprzednią dyrektywę w sprawie przestępstw przeciwko środowisku z 2008 r. (dyrektywa 2008/99/WE)¹⁴⁵. Państwa członkowskie są zobowiązane do transpozycji nowej dyrektywy w sprawie przestępstw przeciwko środowisku do 21 maja 2026 r. i zachęca się je do podejmowania dodatkowych i ambitniejszych działań ukierunkowanych na zaostrzenie walki z przestępstwami przeciwko środowisku, takich jak wzmocnienie łańcucha egzekwowania prawa, a także skuteczniejsze zwalczanie przestępstw przeciwko środowisku dzięki lepszym szkoleniom, koordynacji, współpracy i podejściu strategicznemu.

W dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko (ELD)¹⁴⁶ ustanowiono ramy odpowiedzialności za środowisko oparte na zasadzie „zanieczyszczający płaci” w celu

¹⁴⁰ [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2024/2881 z dnia 23 października 2024 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy \(wersja przekształcona\), Dz.U. L, 2024/2881, 20.11.2024.](#)

¹⁴¹ [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2023/1115 z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie udostępniania na rynku unijnym i wywozu z Unii niektórych towarów i produktów związanych z wylesianiem i degradacją lasów oraz uchylenia rozporządzenia \(UE\) nr 995/2010, Dz.U. L 150 z 9.6.2023, s. 206.](#)

¹⁴² [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych \(zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola \(wersja przekształcona\), Dz.U. L 334 z 17.12.2010, s. 17.](#)

¹⁴³ Austria, Bułgaria, Malta, Niderlandy, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry.

¹⁴⁴ Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Finlandia, Hiszpania, Irlandia, Malta, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry, Włochy.

¹⁴⁵ [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2024/1203 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne i zastępująca dyrektywy 2008/99/WE i 2009/123/WE, Dz.U. L, 2024/1203, 30.4.2024.](#)

¹⁴⁶ [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.](#)

zapobiegania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu i ich naprawiania. Cele dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko przyczyniają się do powstrzymania utraty różnorodności biologicznej oraz zapewnienia czystej wody i zdrowych gleb. W kwietniu 2025 r. Komisja zakończyła ocenę dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko, stwierdzając, że co prawda efektem dyrektywy jest to, że wszystkie państwa członkowskie UE dysponują przepisami w zakresie przeciwdziałania szkodom w środowisku, to jednak dyrektywa ta nie jest stosowana jednolicie we wszystkich państwach członkowskich i nie jest w pełni wykorzystywana w niektórych z nich.

Komisja finansuje też pomoc techniczną i budowanie zdolności, wspierając w ten sposób zarządzanie środowiskiem w państwach członkowskich. Komisja wykorzystuje do tego celu trzy główne narzędzia: ComPact, TSI i narzędzie wzajemnych ocen TAIEX-EIR:

- Inicjatywa Komisji ComPact¹⁴⁷ z 2023 r. wspiera administracje publiczne i organy krajowe w państwach członkowskich we wdrażaniu reform i przewidywaniu przyszłych tendencji, przy czym konkretne działania zostaną wdrożone w latach 2025 i 2026. ComPact promuje wykorzystanie przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska do zidentyfikowania głównych przyczyn mało efektywnego wdrażania przepisów i polityki w zakresie ochrony środowiska przez państwa członkowskie w celu opracowania środków wsparcia służących poprawie zarządzania środowiskiem.
- Instrument Wsparcia Technicznego (TSI) to program finansowania unijnego, który zapewnia państwom członkowskim dostosowaną do potrzeb specjalistyczną wiedzę techniczną do opracowania i wdrożenia reform¹⁴⁸. Wsparcia udziela się na wniosek zainteresowanego kraju i nie wymaga współfinansowania ze strony państw członkowskich UE. Jest ono dostępne dla każdego państwa członkowskiego, które stoi przed wyzwaniami w zakresie projektowania, opracowywania i wdrażania reform. Dotyczy to zarówno reform mających na celu realizację priorytetów UE, jak i reform podejmowanych z inicjatywy samego państwa członkowskiego. Państwa członkowskie muszą składać wnioski do 31 października każdego roku. Następnie Komisja zatwierdza najpilniejsze i najwyższej jakości wnioski, uwzględniając ograniczenia rocznego budżetu i zasobów. Każdego roku od samego początku istnienia instrumentu popyt znacznie przewyższa dostępny budżet i zasoby (budżet wynosi 864,4 mln EUR na lata 2021–2027 w cenach bieżących). Instrument Wsparcia Technicznego w znacznym stopniu przyczynił się do wdrażania reform w zakresie ochrony środowiska. Na przykład w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego wspierano projekty dotyczące ekologicznego planowania budżetu, wdrażania zasady „nie czyń poważnych szkód” w finansach publicznych, przygotowywania krajowych planów finansowania ochrony różnorodności biologicznej oraz eliminowania dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska (EHS).
- Narzędzie wzajemnych ocen TAIEX-EIR¹⁴⁹ stanowi elastyczne, stymulowane popytem, szybkie do wdrożenia i dostosowane do potrzeb narzędzie wspierające partnerskie

¹⁴⁷ [Komunikat Komisji „Usprawnienie europejskiej przestrzeni administracyjnej \(ComPact\)”, 25.10.2023, dokument COM\(2023\) 667 final i \[https://reform-support.ec.europa.eu/public-administration-and-governance-coordination/enhancing-european-administrative-space-compact_pl\]\(https://reform-support.ec.europa.eu/public-administration-and-governance-coordination/enhancing-european-administrative-space-compact_pl\).](#)

¹⁴⁸ Zob. [rozporządzenie ustanawiające Instrument Wsparcia Technicznego](#) oraz [strona główna Instrumentu Wsparcia Technicznego](#).

¹⁴⁹ Zob. https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review/peer-2-peer_pl.

wymiany między władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi w państwach członkowskich, które to organy zajmują się wdrażaniem polityki i przepisów w zakresie ochrony środowiska. Działania polegające na wzajemnym uczeniu się budują zdolności i podnoszą umiejętności krajowych organów ochrony środowiska oraz sprzyjają wymianie doświadczeń i dobrych praktyk. Program jest z powodzeniem realizowany przy udziale wszystkich państw członkowskich i organów ds. ochrony środowiska na różnych szczeblach, od lokalnego po krajowy. Od 2017 r. w ramach programu odbyło się około 100 wydarzeń partnerskich w ramach TAIEX-EIR (warsztaty, wizyty studyjne i misje ekspertów). Komisja podjęła decyzję o organizowaniu od 2022 r. wielokrajowych strategicznych warsztatów przewodnich, aby przedstawić nowe lub przyszłe przepisy wszystkim państwom członkowskim. Do tej pory odbyło się 19 takich warsztatów wielokrajowych (stan na 3 kwietnia 2025 r.).

Przykłady dobrych praktyk

- Rumunia opracowała krajowe wytyczne dotyczące przygotowywania raportów OOS na temat projektów dotyczących energii wodnej.
- Hiszpania opracowała narzędzia informatyczne do analizy ryzyka, które mogą służyć do obliczania bezpieczeństwa finansowego i szacowania kosztów działań naprawczych podejmowanych w ramach dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko.

6. Finansowanie

Kontekst: długoterminowe cele i tendencje, kluczowe wskaźniki i najważniejsze przepisy w tym obszarze

Pełne wdrożenie i odpowiednie finansowanie unijnych przepisów o ochronie środowiska jest konieczne, aby wspierać zrównoważoną konkurencyjność. Większość finansowania musi pochodzić z budżetu publicznego i funduszy prywatnych państw członkowskich. Finansowanie unijne (w szczególności w ramach polityki spójności, WPR i RRF) wnosi jednak znaczący wkład¹⁵⁰ w ukierunkowanie wdrażania przepisów i zaspokajanie unijnych potrzeb inwestycyjnych w zakresie ochrony środowiska, które nadal są znaczne.

W planie inwestycyjnym na rzecz zrównoważonej Europy z 2020 r. powiązano finansowanie ochrony środowiska z inwestycjami środowiskowymi oraz przeznaczono 1 bln EUR na zielone inwestycje (publiczne i prywatne) w okresie dziesięciu lat. Program ten jest finansowany z budżetu UE na lata 2021–2027, obejmującego wieloletnie ramy finansowe (WRF), a od 2021 r. jest dodatkowo zasilany środkami Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF). Obecnie w różne programy, na które przypada około połowa budżetu UE na lata 2021–2027 (np. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, fundusze polityki spójności, Fundusz InvestEU) włączono zasadę „nie czyni poważnych szkód” (DNSH), aby unikać działań wspierających, które szkodzą celom klimatycznym i środowiskowym UE¹⁵¹.

¹⁵⁰ Szacuje się, że finansowanie unijne ma 20 % udział w całkowitym finansowaniu środowiska ze źródeł unijnych, krajowych i prywatnych łącznie. 4,1 % z tego finansowania przypada na politykę spójności, 3,4 % na WPR, 8,6 % na RRF, a 2,6 % na EBI. W latach 2021–2027 w ramach polityki spójności przeznaczono 120 mld EUR na realizację celów klimatycznych i 78 mld EUR w realizację celów środowiskowych.

¹⁵¹ [Beltran Miralles, M., Gourdon, T., Seigneur, I., Arranz Padilla, M. i Pickard Garcia, N., *The implementation of the 'Do No Significant Harm' principle in selected EU instruments* \[Wdrożenie zasady](#)

Unijna systematyka dotycząca zrównoważonego rozwoju¹⁵² i inne inicjatywy w zakresie zrównoważonego finansowania (takie jak rozporządzenie w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych i europejski standard zielonych obligacji) zaczęły wpływać na zwiększenie przejrzystości, włączać aspekty środowiskowe do głównego nurtu rozważań, a ponadto oczekuje się, że przekierują przepływy kapitału prywatnego w stronę celów środowiskowych.

Rozporządzenie o odbudowie zasobów przyrodniczych¹⁵³ będzie wymagało zmobilizowania finansowania publicznego i prywatnego, w tym innowacyjnych narzędzi finansowania w celu zniwelowania luk w odbudowie różnorodności biologicznej i ekosystemów.

W przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska nadal analizuje się potrzeby inwestycyjne w tej dziedzinie i porównano je z udostępnionymi zasobami, realizując zadanie przewidziane w planie inwestycyjnym na rzecz zrównoważonej Europy z 2020 r.

Najważniejsze dane liczbowe na szczeblu UE¹⁵⁴

Tabela 2: Szacunkowy podział luki inwestycyjnej UE w zakresie ochrony środowiska

Cel środowiskowy	Szacowana luka inwestycyjna (UE-27 rocznie)	
	mld EUR	% całości
Gospodarka o obiegu zamkniętym i odpady	26,6	22 %
Zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola	35,6	29 %
Ochrona wód i gospodarka wodna	22,4	18 %
Różnorodność biologiczna i ekosystemy	37,4	31 %
Ogółem	122,0	100 %

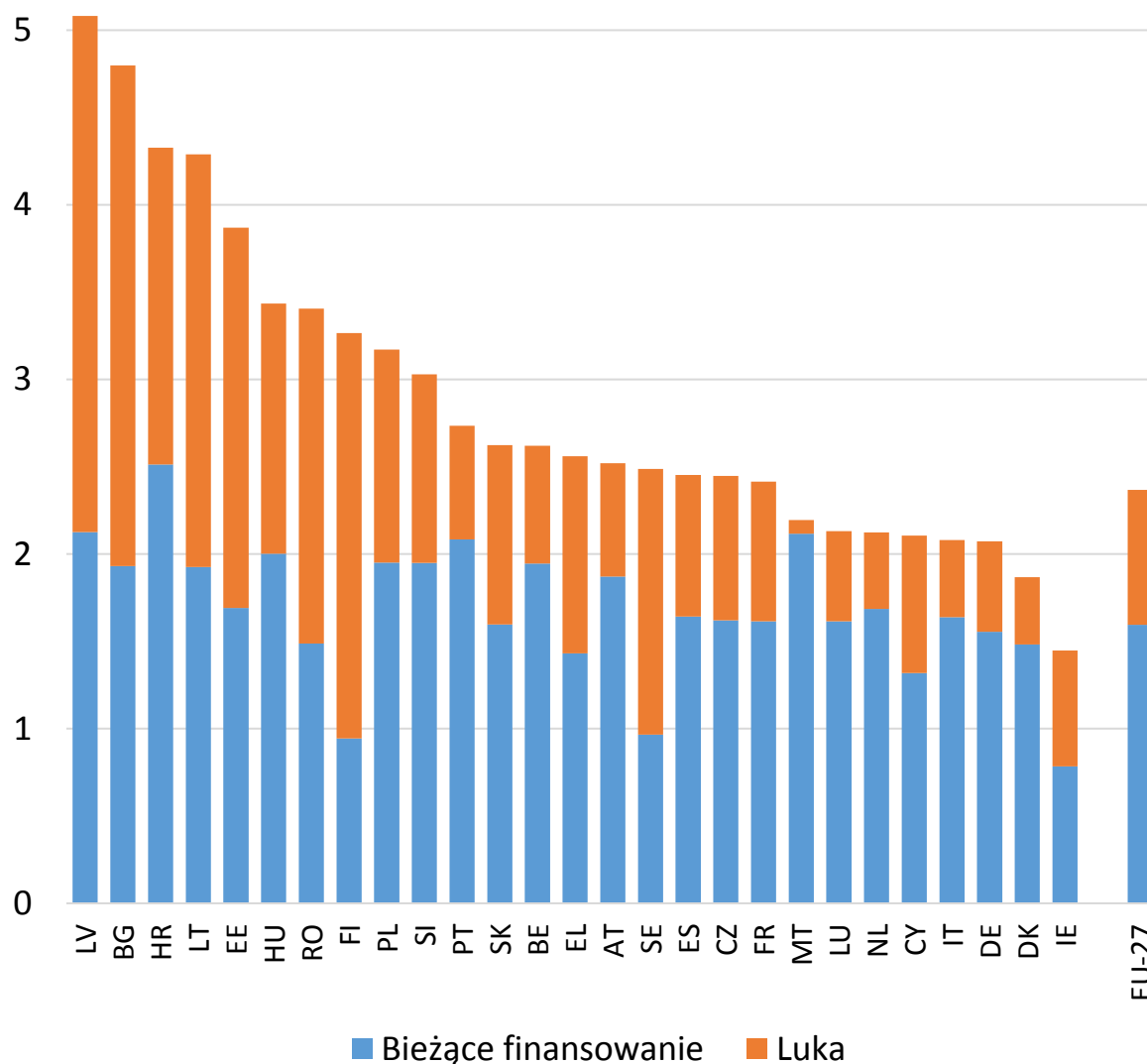
[„nie czyni poważnych szkód” w wybranych instrumentach UE\], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2023, JRC135691.](#)

¹⁵² Rozporządzenie (UE) 2020/852 w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, rozporządzenie delegowane (UE) 2021/2139 z dnia 4 czerwca 2021 r. (akt delegowany dotyczący zmiany klimatu), rozporządzenie delegowane (UE) 2022/1214 z dnia 9 marca 2022 r. (uzupełniający akt delegowany dotyczący zmiany klimatu), rozporządzenie delegowane (UE) 2023/2485 z dnia 27 czerwca 2023 r. zmieniające akt delegowany dotyczący zmiany klimatu oraz rozporządzenie delegowane (UE) 2023/2486 z dnia 27 czerwca 2023 r. (akt delegowany dotyczący środowiska).

¹⁵³ Rozporządzenie (UE) 2024/1991 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych i zmiany rozporządzenia (UE) 2022/869. Zob. https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-regulation_pl.

¹⁵⁴ Źródło: wewnętrzna analiza DG ds. Środowiska, 2025.

Wykres 13: Całkowita luka w finansowaniu środowiska i luka inwestycyjna w UE-27 (2021–2027, % PKB)



Źródło: wyliczenia DG ds. Środowiska, 2025 r.

Najważniejsze ustalenia

- Szacuje się, że ogólny poziom finansowania inwestycji środowiskowych¹⁵⁵ (ze źródeł krajowych i unijnych łącznie) w latach 2021–2027 wyniesie około 1,6 % PKB w UE-27. Jest to wartość wyższa w porównaniu z szacunkami zawartymi w przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska z 2022 r. (0,6–0,7 % PKB w latach 2014–2020), głównie ze względu na znaczący wzrost inwestycji bazowych w gospodarkę o obiegu zamkniętym¹⁵⁶.

¹⁵⁵ 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.

¹⁵⁶ W następstwie przeprowadzonej przez Eurostat rewizji wskaźnika dotyczącego inwestycji prywatnych w gospodarce o obiegu zamkniętym (cei_cie012) wartość bazowa wzrosła z ok. 20 mld EUR rocznie do ok. 120 mld EUR rocznie (poprzez rozszerzenie listy składowej), co również zwiększyło całkowite potrzeby

Z finansowania unijnego pochodzi 17 % szacunkowych środków finansowych w skali UE-27¹⁵⁷. W niektórych krajach (np. Grecji, Rumunii, Bułgarii) ponad 50 % środków pochodzi z finansowania unijnego, a w innych krajach (np. w Chorwacji, Słowacji) udział finansowania unijnego jest zbliżony do tego poziomu. Połowa całkowitego finansowania (50,2 %) pochodziła ze źródeł publicznych (fundusze UE i krajowe źródła publiczne łącznie), co stanowiło średnią UE, a w przypadku dziewięciu państw z finansowania publicznego pochodziło ponad dwie trzecie finansowania, co świadczy o znaczeniu tych źródeł.

- Szacuje się, że roczne potrzeby inwestycyjne w zakresie ochrony środowiska na szczeblu UE w okresie programowania 2021–2027 sięgają około 2,4 % PKB, co wskazuje na znaczną lukę inwestycyjną (0,8 % PKB, wynoszącą 122 mld EUR rocznie), którą należy wypełnić, aby zapewnić realizację priorytetów środowiskowych i wesprzeć zieloną transformację UE. Luka ta różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich i wynosi od 0,4 % do 2,9 % PKB¹⁵⁸.
- Niemal połowa luki inwestycyjnej w zakresie ochrony środowiska dotyczy (w ujęciu łącznym) walki z zanieczyszczeniem (29 %) oraz ochrony jednolitych części wód i zarządzania nimi (18 %). Roczna luka w finansowaniu różnorodności biologicznej i ekosystemów wynosi łącznie około 31 % i sięga 37 mld EUR rocznie¹⁵⁹. Szacuje się, że luka inwestycyjna w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym i odpadów wyniesie 22 % całkowitej kwoty, czyli co najmniej 27 mld EUR rocznie.
- Dodatkowe potrzeby inwestycyjne (tj. luka inwestycyjna) w zakresie łagodzenia zmiany klimatu (energia, transport) oszacowano na 477 mld EUR rocznie (w odniesieniu do celów na 2030 r.), przy czym dodatkowe 35 mld EUR rocznie przeznaczono na plan REPowerEU oraz dodatkowe 92 mld EUR (łącznie) w latach 2023–2030 na zwiększenie zdolności produkcyjnych UE w zakresie technologii neutralnych emisyjnie¹⁶⁰. 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. Zielone inwestycje w energetykę i transport w znacznym stopniu wspierają realizację celów środowiskowych, takich jak np. czystsze powietrze w Europie lub pomoc w ograniczeniu emisji hałasu w środowisku. Nie zaspokajają one jednak na przykład znacznych potrzeb związanych z infrastrukturą i gospodarowaniem wodą i odpadami.
- Z całkowitej kwoty alokacji w ramach RRF (dotacje i pożyczki) równej 650 mld EUR na zieloną transformację przeznacza się środki w wysokości 343 mld EUR (około 53 %). W ramach całkowitego wkładu na rzecz zielonej transformacji 27 % przeznacza się na

inwestycyjne. Należy również zauważyć, że do zwiększenia szacowanego poziomu finansowania przyczyniło się również szersze ujęcie odpowiednich funduszy UE.

¹⁵⁷ Dodatkowe ok. 3 % z EBI, co oznacza, że całkowity wkład UE wynosi około 20 %.

¹⁵⁸ Źródło: DG ds. Środowiska. Należy zauważyć, że odporność wodna i powszechne wdrażanie gospodarki o obiegu zamkniętym mogą zwiększyć potrzeby inwestycyjne. Jest to obecnie przedmiotem (bardziej) szczegółowych analiz dotyczących potrzeb inwestycyjnych.

¹⁵⁹ Włączając również dodatkowe koszty zrównoważonego gospodarowania glebami wynikające z [inicjatywy dotyczącej Prawa o monitorowaniu gleb](#), wykraczających poza to, co już uwzględniono w kosztach zrównoważonego gospodarowania glebami w ramach strategii na rzecz bioróżnorodności 2030.

¹⁶⁰ [Dokument roboczy służb Komisji w sprawie oceny potrzeb inwestycyjnych i dostępności finansowania w celu zwiększenia zdolności produkcji technologii neutralnych emisyjnie w UE, SWD\(2023\) 68 final, 2023.](#)

efektywność energetyczną, 26 % na mobilność zgodną z zasadami zrównoważonego rozwoju, a 19 % na energię odnawialną i sieci energetyczne. Całkowity wkład w realizację celów środowiskowych wynosi 13 %: wody słodkie i morskie stanowią 6 %, przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym 4 %, różnorodność biologiczna 2 %, a (specjalne) zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola 1 %. Ponadto w przypadku RRF jako całości szacowane wydatki związane z klimatem wynoszą około 42 %, czyli powyżej celu wynoszącego 37 %.¹⁶¹

- Podatki na ochronę środowiska wyniosły 2,02 % PKB (320,8 mld EUR) w 2022 r. (UE-27), z czego 1,56 % stanowiły podatki energetyczne, 0,38 % podatki transportowe i 0,08 % podatki od zanieczyszczeń/podatki z tytułu użytkowania zasobów naturalnych. Łączna kwota dotacji w energetyce wyniosła 354 mld EUR w 2023 r. (UE-27), z czego 213 mld EUR dotyczyło zapotrzebowania na energię, 75 mld EUR przeznaczono na wsparcie produkcji, 44 mld EUR na rzecz efektywności energetycznej, 9 mld EUR na infrastrukturę, 7 mld na badania i rozwój oraz 5 mld na rzecz restrukturyzacji przemysłu. Dopłaty do paliw kopalnych w UE-27 wyniosły 56 mld EUR w 2021 r. (0,36 % unijnego PKB, przy czym w poszczególnych państwach członkowskich utrzymywały się na stabilnym poziomie w czasie i wahały się od 0,10 % do 1,40 %)¹⁶².

Przykłady dobrych praktyk

- Niektóre państwa członkowskie wprowadziły podatek „płać za to, co wyrzucasz”, który nalicza się od masy lub objętości odpadów wytwarzanych przez gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa i odbieranych przez organy odpowiedzialne za wywóz odpadów. Instrument ten wspiera stosowanie zasady zapobiegania powstawaniu odpadów.
- Niemcy, Francja, Niderlandy, Włochy i Hiszpania odnotowały wysoki poziom emisji zielonych obligacji w latach 2021–2023 na łączną kwotę 420 mld EUR (73 % całkowitej wartości w UE).
- 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.

¹⁶¹ Zob. tablica wyników RRF na stronie https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html.

¹⁶² [Jan Nill, Dyrekcja Generalna do Spraw Gospodarczych i Finansowych, Komisja Europejska, *Fossil Fuel Subsidies in EU Member States – Trends and Analytical Challenges* \[Dopłaty do paliw kopalnych w państwach członkowskich UE – tendencje i wyzwania analityczne\], dokument otwierający debatę nr 214, 2024.](#)