OCHRONA ŚRODOWISKA: OGÓLNE ZASADY I RAMY POLITYCZNE

W nocie tematycznej przedstawiono, w jaki sposób Unia Europejska dostosowała swoje traktaty założycielskie, aby uwzględnić kwestie środowiskowe i sprostać skomplikowanym wyzwaniom związanym ze zmianą klimatu, zanieczyszczeniem, utratą bioróżnorodności i zużyciem zasobów naturalnych. Przedstawia cztery zasady leżące u podstaw unijnej polityki ochrony środowiska i najważniejsze aspekty przepisów. Nota tematyczna kończy się omówieniem roli Parlamentu Europejskiego w kształtowaniu przepisów i polityki ochrony środowiska.

PODSTAWA PRAWNA

— W art. 11 i 191–193 **Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej** uznano odpowiedzialność UE za politykę ochrony środowiska. UE jest uprawniona do działania w dziedzinach, które obejmują zanieczyszczenie powietrza i wody, gospodarkę odpadami i zmiany klimatu.

POCZĄTKI I ROZWÓJ UNIJNEJ POLITYKI OCHRONY ŚRODOWISKA

Rok 1972 był ważnym dla całego świata rokiem dla polityki ochrony środowiska. Pierwsza **Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie ochrony środowiska** odbyła się w Sztokholmie i przyjęła zasady prawidłowego zarządzania środowiskiem naturalnym. W tym samym roku Rada Wspólnot Europejskich oświadczyła, że obok polityki gospodarczej potrzebna jest wspólnotowa polityka ochrony środowiska. Na **szczycie w Paryżu** w 1972 r. wezwała do opracowania programu działania na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska oraz zwalczania zanieczyszczeń.

W kolejnych dekadach zmiany w traktatach założycielskich wzmocniły zaangażowanie UE na rzecz ochrony środowiska.

— W 1987 r. **Jednolity akt europejski** wprowadził nową sekcję traktatu dotyczącą środowiska. Stała się pierwszą podstawą prawną polityki ochrony środowiska, której celem było zachowanie jakości środowiska, ochrona zdrowia ludzkiego i rozsądne wykorzystanie zasobów naturalnych.

— W 1993 r. w **traktacie z Maastricht** uczyniono środowisko naturalne oficjalnym obszarem polityki UE. Dało to Parlamentowi Europejskiemu większy wpływ na politykę ochrony środowiska, wymagając zatwierdzenia zarówno przez Parlament Europejski, jak i Radę Unii Europejskiej nowych przepisów (zob. „Rola Parlamentu Europejskiego” poniżej). Kolejną istotną zmianą było szersze stosowanie głosowania większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej w wielu obszarach polityki. Oznacza to, że łatwiej przyjąć przepisy dotyczące ochrony środowiska i nie tylko, ponieważ nie jest już wymagana zgoda wszystkich państw UE. Obecnie większość kwalifikowana to co najmniej 15 z 27 krajów, a kraje głosujące „za” muszą reprezentować co najmniej 65% ludności UE. W traktacie

z Maastricht wezwano też kraje UE do oceny ich wpływu na środowisko i do przestrzegania zasady zrównoważonego wzrostu.

— W 1999 r. **traktat amsterdamski** wprowadził obowiązek uwzględniania ochrony środowiska we wszystkich politykach sektorowych UE w celu wspierania zrównoważonego rozwoju.

— W 2007 r. na mocy **Traktatu z Lizbony** zmiany klimatyczne i zrównoważony rozwój stały się priorytetem. Nadał on również UE osobowość prawną, która umożliwia jej zawieranie umów międzynarodowych.

Polityka ochrony środowiska UE rozwijała się w kontekście działań międzynarodowych, takich jak przełomowy **Szczyt Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r.** Przyjęto na nim kilka ważnych deklaracji i konwencji, takich jak deklaracja z Rio, **Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu** i **Konwencja o różnorodności biologicznej**.

OGÓLNE ZASADY UNIJNEJ POLITYKI OCHRONY ŚRODOWISKA

Unijna polityka ochrony środowiska opiera się na czterech zasadach:

— **ostrożność**: jeżeli działanie lub polityka może powodować szkody w środowisku lub dla zdrowia publicznego i brak pewności naukowej co do ich skutków, działanie nie powinno być stosowane do czasu przedstawienia dalszych dowodów;

— **zapobieganie**: należy podejmować kroki, które antycypują szkody w środowisku i im zapobiegają, czyli unikać szkód, zamiast na nie reagować;

— **usuwanie zanieczyszczeń u źródła**: jeżeli szkoda już powstała, zanieczyszczający ma obowiązek przedsięwziąć odpowiednie kroki, aby ją naprawić i pokryć koszty.

— **„zanieczyszczający płaci”**: jeżeli wystąpiła szkoda w środowisku, koszty jej naprawienia ponosi zanieczyszczający.

RAMY POLITYCZNE

W niniejszej sekcji przedstawiono ogólne zasady opracowywania i wdrażania polityki ochrony środowiska. Konkretne strategie i przepisy są bardziej szczegółowo omówione w notach tematycznych dotyczących konkretnych obszarów (zwalczanie zmian klimatu, ochrona wód, zanieczyszczenie powietrza itp.).

A. Programy działań na rzecz środowiska

Programy działań na rzecz środowiska zawierają zasady przewodnie i cele unijnej polityki ochrony środowiska na okres kilku lat. Są przygotowywane przez Komisję Europejską od 1973 r. Ostatni z nich, ósmy unijny program działań w zakresie środowiska, wszedł w życie w maju 2022 r. Jest to prawnie uzgodniony program UE w zakresie polityki ochrony środowiska, który obowiązuje do końca 2030 r.

Ósmy unijny program działań w zakresie środowiska zawiera sześć priorytetów:

— osiągnięcie do 2030 r. celu redukcji emisji gazów cieplarnianych o 55% (w porównaniu z poziomami z 1990 r.) oraz neutralności klimatycznej do 2050 r.;

— zwiększenie zdolności UE do adaptacji do zmiany klimatu, wzmocnienie jej odporności i zmniejszenie jej podatności na zmianę klimatu;

— dążenie do modelu wzrostu gospodarczego, który koncentruje się na regeneracji i zrównoważonym rozwoju, oraz przyspieszenie transformacji ku gospodarce cyrkularnej, w której produkty, materiały i zasoby są ponownie wykorzystywane, naprawiane, regenerowane lub poddawane recyklingowi, a nie traktowane jak odpady;

— dążenie do zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń, w tym powietrza, wody i gleby, oraz ochrona zdrowia i dobrostanu mieszkańców UE;

— ochrona, zachowanie i przywrócenie bioróżnorodności oraz rozwój kapitału naturalnego – powietrza, wody, gleby oraz ekosystemów leśnych, słodkowodnych, podmokłych i morskich),

— redukcja negatywnych skutków produkcji i konsumpcji na środowisko i klimat (zwłaszcza w dziedzinie energii, rozwoju przemysłowego, mieszkalnictwa i infrastruktury, mobilności i systemu żywnościowego).

Wymienione priorytety opierają się na celach środowiskowych i klimatycznych Europejskiego Zielonego Ładu, strategii uruchomionej w 2019 r. w celu przekształcenia UE w czystą, zasobooszczędną i konkurencyjną gospodarkę.

B. Inicjatywy międzysektorowe

1. Zrównoważony rozwój

UE po raz pierwszy wprowadziła strategię zrównoważonego rozwoju w 2001 r. W 2015 r. ONZ przyjęła **Agendę na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030**, która zawierała 17 celów zrównoważonego rozwoju (CZR) i 169 celów powiązanych. UE zobowiązała się do wdrożenia Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 i włączenia CZR do priorytetów polityki UE. Wiele strategii politycznych UE ma wspólny cel, jakim jest zrównoważony rozwój, a UE stała się światowym liderem we wdrażaniu CZR.

2. Dekarbonizacja

Zgodnie z Europejskim Zielonym Ładem UE dąży do osiągnięcia neutralności klimatycznej w 2050 r. Przyjęte w 2021 r. Europejskie prawo o klimacie przełożyło ten cel na prawo, ustanawiając ogólnounijny i prawnie wiążący cel neutralności klimatycznej i zerowej emisji gazów cieplarnianych netto do 2050 r. Chodzi o to, aby wszystkie polityki UE wspierały ten cel oraz aby wszystkie sektory gospodarki i społeczeństwa w równym stopniu przyczyniały się do jego osiągnięcia.

Jako pośredni krok w kierunku osiągnięcia go w 2050 r. UE wyznaczyła cel redukcji emisji gazów cieplarnianych netto o co najmniej 55% do 2030 r. i o 90% do 2040 r. w porównaniu z poziomami z 1990 r. (więcej informacji 2.4.2).

W 2023 r. UE przyjęła pakiet „Gotowi na 55”, w którym zmieniono instrumenty polityki (np. system handlu uprawnieniami do emisji), aby pomóc wszystkim sektorom gospodarki w osiągnięciu celu w 2030 r.

W lutym 2025 r. przedstawiono Pakt dla czystego przemysłu, który jest częścią Europejskiego Zielonego Ładu. Ma sprawić, że UE stanie się światowym liderem

w rozwoju czystych technologii i redukcji emisji dwutlenku węgla, przekształcając dekarbonizację w koło zamachowe rozwoju.

3. Bioróżnorodność

UE jest stroną Konwencji ONZ o różnorodności biologicznej z 1992 r., głównego międzynarodowego porozumienia w tej sprawie. UE i jej państwa członkowskie wywiązują się ze swoich zobowiązań w ramach strategii na rzecz różnorodności biologicznej. Najnowsza strategia na rzecz bioróżnorodności została opublikowana w 2020 r. w ramach Europejskiego Zielonego Ładu i obowiązuje do 2030 r. Jest to kompleksowy, ambitny i długoterminowy plan na rzecz ochrony przyrody i poprawy stanu ekosystemów. Zawiera zobowiązanie UE i jej państw członkowskich do wdrożenia ponad 100 działań do 2030 r. Do 2025 r. ukończono ponad połowę; postępy można śledzić za pośrednictwem opracowanego przez Komisję Europejską narzędzia monitorowania działań na rzecz bioróżnorodności.

W czerwcu 2024 r. przyjęto rozporządzenie o odbudowie zasobów przyrodniczych. Do 2030 r. planuje się odbudowę co najmniej 30% unijnych obszarów lądowych i morskich, a do 2050 r. – 90% wszystkich ekosystemów wymagających odbudowy.

4. Systemy żywnościowe

W 2020 r. w ramach Europejskiego Zielonego Ładu Komisja Europejska przedstawiła strategię „Od pola do stołu" na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego.

W swojej wizji rolnictwa i żywności z 2025 r. Komisja Europejska zobowiązuje UE do dalszej współpracy z kluczowymi organizacjami międzynarodowymi na rzecz zrównoważonego charakteru globalnych systemów żywnościowych, zgodnie z Agendą na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 i CZR.

5. Gospodarka odpadami

W dyrektywie ramowej w sprawie odpadów z 2008 r. zdefiniowano kluczowe pojęcia, takie jak odpady, recykling i odzysk. Określono w niej podstawowe zasady, które wymagają, aby gospodarowanie odpadami odbywało się bez narażania zdrowia ludzkiego lub środowiska oraz bez powodowania uciążliwości lub szkód dla przyrody i obszarów chronionych. W 2018 r. dyrektywa została zmieniona w celu aktualizacji przepisów dotyczących gospodarowania odpadami i promowania przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym. W październiku 2025 r. weszły w życie dodatkowe nowe przepisy dotyczące odpadów, które mają zapobiegać marnotrawieniu żywności i wyrobów włókienniczych w UE i ograniczać pochodzące z nich odpady (więcej informacji 2.4.6).

C. Międzynarodowa współpraca w zakresie ochrony środowiska

Unia Europejska odgrywa kluczową rolę w międzynarodowych negocjacjach dotyczących ochrony środowiska. Podpisała wiele globalnych, regionalnych lub subregionalnych umów środowiskowych dotyczących szerokiej gamy zagadnień, takich jak ochrona przyrody i bioróżnorodności, zmiana klimatu i transgraniczne zanieczyszczenie powietrza lub wód.

UE pomogła opracować kilka ważnych umów przyjętych w 2015 r. na szczeblu ONZ, takich jak Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, porozumienie klimatyczne

z Paryża i ramy z Sendai dotyczące ograniczania ryzyka klęsk żywiołowych. Stała się również stroną Konwencji o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (CITES), czym udowodniła zaangażowanie na rzecz bioróżnorodności i ograniczenia handlu dzikimi gatunkami.

Ponadto – jako strona Konwencja o różnorodności biologicznej – UE zobowiązała się do pełnego wdrożenia globalnych ram różnorodności biologicznej z Kunmingu/Montrealu z 2022 r., aby zatrzymać i odwrócić proces utraty bioróżnorodności do 2030 r.

D. Ocena oddziaływania na środowisko i udział społeczeństwa

W dwóch aktach prawnych UE określa zasady oceny wpływu na środowisko niektórych projektów, planów i programów przed ich zatwierdzeniem.

— Dyrektywa w sprawie oceny oddziaływania na środowisko wymaga przygotowania oceny oddziaływania na środowisko w przypadku niektórych przedsięwzięć (prywatnych lub publicznych), które mogą mieć znaczący wpływ na środowisko, jak na przykład budowa autostrady czy portu lotniczego.

— Dyrektywa w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymaga podobnej oceny w przypadku niektórych planów i programów publicznych (np. dotyczących użytkowania gruntów, transportu, energii, odpadów lub rolnictwa).

Kluczowe znaczenia mają konsultacje społeczne, a prawo UE chroni prawa obywateli do:

— **udziału** w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska;

— **dostępu do informacji o środowisku**, które są w posiadaniu organów publicznych (np. o stanie środowiska lub zdrowia ludzkiego, jeżeli mają na nie wpływ kwestie środowiskowe);

— **dostępu do wymiaru sprawiedliwości**, jeżeli dwa pozostałe prawa zostały naruszone.

E. Wdrożenie, egzekwowanie i monitorowanie

Skuteczność unijnej polityki ochrony środowiska zależy w dużej mierze od jej stosowania na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Stosowanie i egzekwowanie przepisów nie zawsze przebiega bez zakłóceń. Kluczowe znaczenie ma monitorowanie – nie tylko stanu środowiska, ale też poziomu wdrożenia unijnego prawa ochrony środowiska.

Europejska Agencja Środowiska z siedzibą w Kopenhadze została utworzona w 1990 r. w celu wspierania opracowywania, wdrażania i oceny polityki środowiskowej. Dostarcza decydentom i opinii publicznej dane i analizy oraz sporządza co pięć lat raporty na temat stanu środowiska.

Europejska Sieć Wdrażania i Egzekwowania Prawa Ochrony Środowiska (IMPEL) to platforma dla decydentów, inspektoratów ochrony środowiska i funkcjonariuszy organów ścigania, na której mogą wymieniać pomysły i najlepsze praktyki.

Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska, który regularnie opracowuje Komisja Europejska, jest instrumentem służącym raportowaniu wyników, aby lepiej wdrażać prawodawstwo i zasady UE w dziedzinie środowiska naturalnego.

Nowa dyrektywa w sprawie przestępstw przeciwko środowisku, która weszła w życie w maju 2024 r., dotyczy działań naruszających zobowiązania prawne. Należą do nich przestępstwa przeciwko dzikiej przyrodzie i pogarszanie stanu siedlisk, nielegalne przemieszczanie lub składowanie odpadów, przestępstwa związane z zanieczyszczeniem oraz nielegalny handel substancjami niebezpiecznymi.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament Europejski odgrywa ważną rolę w kształtowaniu polityki ochrony środowiska od czasu przedstawienia pierwszego programu w 1972 r. Traktat z Maastricht wzmocnił uprawnienia ustawodawcze Parlamentu: od 1993 r. większość przepisów, w tym dotyczących ochrony środowiska, musi zostać zatwierdzona zarówno przez Parlament Europejski, jak i Radę UE, zanim będzie mogła wejść w życie.

W ciągu ostatniej dekady Parlament zajmował się przepisami dotyczącymi wielu aspektów polityki ochrony środowiska, w szczególności gospodarki o obiegu zamkniętym i zmiany klimatu. Obejmowało to ratyfikację porozumienia paryskiego i reformę unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji. Zajmował się również przepisami dotyczącymi odpadów, baterii, pojazdów wycofanych z eksploatacji, składowania i emisji związanych z użytkowaniem gruntów oraz krajowymi celami w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Parlament zaangażował się również w ważne dyskusje na temat wniosków Komisji Europejskiej związanych z Europejskim Zielonym Ładem i pomógł w kształtowaniu Europejskiego prawa o klimacie, a zwłaszcza pakietu „Gotowi na 55".

Inne tematy, którymi zajmował się Parlament, to zanieczyszczenie powietrza, gleby i wody, gospodarowanie odpadami, zasobooszczędność i recykling, substancje niebezpieczne, ochrona bioróżnorodności, zrównoważona konsumpcja i produkcja, zrównoważony rozwój, naprawa szkód w środowisku i ochrona ludności.

Podczas obecnej kadencji (2024–2029) Parlament, a w szczególności Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Klimatu i Bezpieczeństwa Żywności, działa na rzecz wdrożenia i realizacji Europejskiego Zielonego Ładu. Jego celem jest sprawiedliwa transformacja ku bardziej ekologicznej gospodarce, bez pozostawiania nikogo w tyle, oraz pomoc UE w radzeniu sobie ze skutkami zmiany klimatu. Jednym z priorytetów jest również zapewnienie bezpieczniejszej żywności w całej UE. Inne ważne programy dotyczą gospodarki o obiegu zamkniętym, bioróżnorodności, jakości powietrza, wody i gleby oraz stosowania chemikaliów i pestycydów.

Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Klimatu i Bezpieczeństwa Żywności Parlamentu pracuje również nad uproszczeniem przepisów o ochronie środowiska, tzw. pakietem zbiorczym. Jest to zestaw środków zaproponowanych przez Komisję Europejską, aby usprawnić i uprościć przepisy o ochronie środowiska, zmniejszyć obciążenie administracyjne przedsiębiorstw i ułatwić sprawozdawczość.

Notę tematyczną przygotował Departament Tematyczny Parlamentu Europejskiego ds. Transformacji, Innowacji i Zdrowia. Więcej informacji na stronie Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Klimatu i Bezpieczeństwa Żywności.

Judith BÜRGER
03/2026