

Sprawozdanie specjalne

## „Zanieczyszczający płaci” –

niespójne stosowanie zasady w polityce  
i działaniach UE w dziedzinie środowiska



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY

# Spis treści

|   | Punkty |
|---|--------|
| <b>Streszczenie</b>   | I-V    |
| <b>Wstęp</b>  | 01-14  |
| <b>Geneza zasady „zanieczyszczający płaci”</b>  | 03-05  |
| <b>Zasada „zanieczyszczający płaci” w UE</b>  | 06-14  |
| Ramy polityki   | 06-09  |
| Finansowanie unijne   | 10-14  |
| <b>Zakres kontroli i podejście kontrolne</b>  | 15-18  |
| <b>Uwagi</b>  | 19-68  |
| <b>Zasada „zanieczyszczający płaci” leży u podstaw unijnego prawodawstwa w dziedzinie środowiska</b>  | 19-41  |
| Zasada „zanieczyszczający płaci” ma zastosowanie do instalacji powodujących najwięcej zanieczyszczeń, ale społeczeństwo nadal ponosi wysokie koszty zanieczyszczeń rezydualnych                 | 20-25  |
| W przepisach dotyczących gospodarowania odpadami uwzględniono wprowadzić zasadę „zanieczyszczający płaci”, lecz nie gwarantuje to, że zanieczyszczający pokryją całkowite koszty zanieczyszczeń | 26-31  |
| Zanieczyszczający nie ponoszą pełnych kosztów zanieczyszczenia wody   | 32-38  |
| Brak ogólnych ram prawnych UE chroniących przed zanieczyszczeniami gleby  | 39-41  |
| <b>Plan działania Komisji mający na celu poprawę funkcjonowania dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko nie przyniósł oczekiwanych rezultatów</b>                                   | 42-62  |
| W następstwie oceny dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko Komisja przyjęła plan działania mający na celu wyeliminowanie stwierdzonych luk   | 43-48  |
| Nadal nie zdefiniowano kluczowych pojęć stosowanych w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko  | 49-55  |
| Niektóre państwa członkowskie wymagają od przedsiębiorstw przemysłowych ubezpieczenia się od ryzyka środowiskowego  | 56-62  |
| <b>UE finansowała projekty remediacji środowiska</b>  | 63-68  |

Unijne środki finansowe wykorzystywano do usunięcia zanieczyszczeń, których kosztami nie można obciążyć sprawców 65-66

Unijne środki finansowe wykorzystywano również w przypadkach, gdy organy krajowe nie wyegzekwowały przepisów dotyczących ochrony środowiska i nie zastosowały zasady „zanieczyszczający płaci” 67

Brak zabezpieczenia finansowego obejmującego odpowiedzialność za środowisko zwiększa ryzyko, że koszty poniosą podatnicy 68

**Wnioski i zalecenia** 69-74

## **Załącznik**

**Załącznik I – Sektory objęte dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych**

**Akronimy i skróty**

**Glosariusz**

**Odpowiedzi Komisji**

**Zespół kontrolny**

**Kalendarium**

## Streszczenie

I „Zanieczyszczający płaci” to jedna z kluczowych zasad leżących u podstaw polityki Unii Europejskiej (UE) w dziedzinie środowiska. W praktyce oznacza ona, że zanieczyszczający pokrywają koszty spowodowanego przez siebie zanieczyszczenia, w tym koszty środków wprowadzonych w celu zapobieżenia i zaradzenia temu zanieczyszczeniu oraz jego kontroli, a także koszty ponoszone w związku z nim przez społeczeństwo. Wdrożenie tej zasady stanowi zachętę dla zanieczyszczających, by unikali wyrządzania szkód w środowisku, i umożliwia pociągnięcie ich do odpowiedzialności za spowodowane zanieczyszczenia. To również zanieczyszczający, a nie podatnik, pokrywa koszty remediacji.

II W niniejszym sprawozdaniu skoncentrowano się na zbadaniu, czy powyższa zasada była właściwie stosowana w czterech obszarach polityki UE w dziedzinie środowiska, które obejmują: zanieczyszczenia przemysłowe, gospodarowanie odpadami, zanieczyszczenia wody i zanieczyszczenia gleby. Trybunał ocenił, czy działania Komisji związane z dyrektywą w sprawie odpowiedzialności za środowisko mającą na celu regulację szkód w środowisku spowodowanych działalnością gospodarczą przyniosły rezultaty. Ponadto zweryfikował on, czy Komisja i państwa członkowskie chroniły budżet UE przed obciążeniem go wydatkami, które powinni ponieść zanieczyszczający. W latach 2014–2020 planowany budżet UE przeznaczony na projekty ukierunkowane w szczególności na ochronę środowiska w ramach polityki spójności i programu LIFE wynosił około 29 mld euro. Trybunał zbadał wydatki i działania unijne objęte wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014–2020.

III Trybunał zdecydował się przeprowadzić kontrolę w tym obszarze ze względu na następujące kwestie:

- o zanieczyszczenie środowiska niesie za sobą znaczny koszt dla społeczeństwa i jest istotnym problemem w opinii obywateli UE;
- o zasada „zanieczyszczający płaci” jest jednym z głównych narzędzi mających zapewnić, by unijne cele w zakresie ochrony środowiska zostały osiągnięte w efektywny i sprawiedliwy sposób;
- o w niniejszym sprawozdaniu wskazano możliwości skuteczniejszego uwzględnienia tej zasady w przyszłych przepisach dotyczących ochrony środowiska i przy finansowaniu przez UE projektów remediacji środowiska;

- o wnioski i zalecenia sformułowane w sprawozdaniu są również istotne w kontekście kontroli sprawowanej przez Parlament i Radę nad całością przepisów dotyczących ochrony środowiska oraz w kontekście przeprowadzanej przez Komisję oceny dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko, która ma zostać ukończona w 2023 r.

**IV** Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że zasada „zanieczyszczający płaci” została – w różnym stopniu – odzwierciedlona i zastosowana w poszczególnych strategiach UE w dziedzinie środowiska, przy czym uwzględniono ją i wdrożono w niepełnym zakresie. Jeśli chodzi o kwestię odpowiedzialności za środowisko, działania Komisji mające na celu wsparcie państw członkowskich we wdrażaniu dyrektywy w tej sprawie nie wyeliminowały głównych uchybień, takich jak niejasne kluczowe pojęcia i definicje oraz brak zabezpieczenia finansowego w przypadku niewypłacalności. Z budżetu UE są niekiedy finansowane działania mające na celu usuwanie zanieczyszczeń, których koszty zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” powinni ponosić zanieczyszczający.

**V** Trybunał zaleca, by Komisja:

- o oceniła, w jakim zakresie jest możliwe skuteczniejsze uwzględnienie zasady „zanieczyszczający płaci” w przepisach dotyczących ochrony środowiska;
- o rozważyła możliwość skuteczniejszego stosowania przepisów dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko;
- o chroniła środki unijne przed wykorzystywaniem ich do finansowania projektów, których koszty powinien pokryć zanieczyszczający.

# Wstęp

**01** Celem polityki Unii Europejskiej (UE) w dziedzinie środowiska jest zapewnienie wszystkim obywatelom UE możliwości życia w zdrowym środowisku, w którym zarządzanie zasobami naturalnymi odbywa się w sposób zrównoważony, a różnorodność biologiczna jest chroniona<sup>1</sup>. W ostatnich dziesięcioleciach emisja zanieczyszczeń do powietrza, wody i gleby znacznie się zmniejszyła<sup>2</sup>, jednak zanieczyszczenia i szkody w środowisku nadal stanowią poważne wyzwanie.

**02** 26% jednolitych części wód podziemnych na terenie UE nie osiągnęło jeszcze „dobrego stanu chemicznego”, a w przypadku wód powierzchniowych (rzek, jezior oraz wód przejściowych i przybrzeżnych) stan chemiczny i ekologiczny około 60% z nich nie jest dobry<sup>3</sup>. Około 2,8 mln terenów w UE jest potencjalnie zanieczyszczonych, głównie wskutek działalności przemysłowej i unieszkodliwiania odpadów<sup>4</sup>. Zanieczyszczenie powietrza, które stanowi największe środowiskowe zagrożenie zdrowia w UE, powoduje również szkody w roślinności i ekosystemach<sup>5</sup>.

## Geneza zasady „zanieczyszczający płaci”

**03** Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) po raz pierwszy przedstawiła zasadę „zanieczyszczający płaci” w 1972 r.<sup>6</sup> Stwierdziła ona, że zanieczyszczający powinien ponosić koszty realizacji środków zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli wprowadzonych przez organy publiczne w celu zapewnienia, aby stan środowiska był zadowalający. Decydenci mogą wykorzystać tę zasadę do ograniczenia zanieczyszczeń i przywrócenia środowiska do właściwego stanu. Jej wdrożenie stanowi zachętę dla zanieczyszczających, by unikali wyrządzenia

---

<sup>1</sup> Na podstawie wizji przedstawionej w [ogólnym unijnym programie działań w zakresie środowiska do 2020 r.](#)

<sup>2</sup> [Ogólny unijny program działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”](#), s. 14.

<sup>3</sup> Publikacja EEA na temat przeprowadzonej przez nią [oceny stanu wód z 2018 r.](#)

<sup>4</sup> Publikacja EEA na temat [zanieczyszczeń pochodzących ze źródeł lokalnych](#), 2020 r.

<sup>5</sup> Publikacja EEA na temat [jakości powietrza w Europie](#), 2019 r.

<sup>6</sup> OECD, [Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies](#), 2020 r.

szkód w środowisku, i zapewnia pociągnięcie ich do odpowiedzialności za spowodowane zanieczyszczenia. To również zanieczyszczający, a nie podatnik, pokrywa generowane przez nie koszty. Z ekonomicznego punktu widzenia „negatywne ekologiczne efekty zewnętrzne” zostają tym samym „zinternalizowane”. Kiedy kosztami zanieczyszczenia obciąża się zanieczyszczającego, cena towarów i usług wzrasta, aby uwzględnić te koszty. Fakt, że konsumenci wolą niższe ceny, będzie zatem stanowił zachętę dla producentów do wprowadzania na rynek produktów, które w mniejszym stopniu zanieczyszczają środowisko<sup>7</sup>.

**04** Od 1972 r. zakres zasady „zanieczyszczający płaci” stopniowo się rozszerzał (*rys. 1*)<sup>8</sup>. Zasada ta pierwotnie dotyczyła wyłącznie kosztów zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, ale później rozszerzono ją na koszty środków wprowadzanych przez władze w celu zaradzenia emisji zanieczyszczeń. Następnie zasadą objęto także odpowiedzialność za środowisko: zanieczyszczający powinni płacić za szkody wyrządzone w środowisku, niezależnie od tego, czy zanieczyszczenie, które spowodowało szkodę, było poniżej poziomu dopuszczonego przepisami (tzw. dopuszczalne zanieczyszczenie rezydualne) bądź było przypadkowe<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Jans Jan H. i Vedder Hans H. B., *European Environmental Law*, 2008 r.

<sup>8</sup> OECD, *The Polluter-Pays Principle, Analyses and Recommendations*, 1992 r.

<sup>9</sup> OECD, *Recommendation of the Council concerning the Application of the Polluter-Pays Principle to Accidental Pollution*, 1989 r.

## Rys. 1 – Rozszerzenie zasady „zanieczyszczający płaci”



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

**05** W 1992 r. w deklaracji ONZ w sprawie środowiska i rozwoju (powszechnie znanej jako „deklaracja z Rio”<sup>10</sup>) uznano zasadę „zanieczyszczający płaci” za jedną z 27 zasad przewodnich przyszłego zrównoważonego rozwoju.

## Zasada „zanieczyszczający płaci” w UE

### Ramy polityki

**06** Zasada „zanieczyszczający płaci” leży u podstaw unijnej polityki w dziedzinie środowiska. Art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>11</sup> z 2007 r. stanowi, że: „Polityka Unii w dziedzinie środowiska [...] [o]piera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie »zanieczyszczający płaci«”. Prawodawcy UE nie są związani tą zasadą przy uchwalaniu polityki UE w obszarach innych niż środowisko, nawet jeśli obszary te mogą znacząco oddziaływać na środowisko, jak np. transport, rybołówstwo lub polityka rolna.

<sup>10</sup> Konferencja Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” (UNCED), [deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju](#), 1992 r.

<sup>11</sup> [Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej](#).



**07** Komisja Europejska jest odpowiedzialna za przygotowywanie projektów przepisów dotyczących ochrony środowiska, które są oparte na zasadzie „zanieczyszczający płaci”, podczas gdy państwa członkowskie są odpowiedzialne za transpozycję, stosowanie i egzekwowanie przepisów dyrektyw i rozporządzeń UE dotyczących środowiska. Prawodawcy unijni i krajowi dysponują różnymi instrumentami na potrzeby stosowania zasady „zanieczyszczający płaci”, jak pokazano na *rys. 2*.

## Rys. 2 – Instrumenty wdrażania zasady „zanieczyszczający płaci”



### Przepisy w zakresie regulacji i kontroli

- Procedury udzielania pozwoleń
- Zakazy
- Dopuszczalne wielkości emisji
- Nakazy i sankcje administracyjne

Mają na celu ograniczenie zanieczyszczeń u źródła poprzez ustanowienie norm środowiskowych, wprowadzenie systemów kontroli i monitorowania zanieczyszczeń w celu zmniejszenia ryzyka, zakazanie wykonywania określonych rodzajów działalności i określenie pułapów emisji niektórych zanieczyszczeń. Zasada „zanieczyszczający płaci” jest stosowana, zanieczyszczający jest bowiem zobowiązany do ponoszenia kosztów przestrzegania przepisów.



### Instrumenty rynkowe

- Dotacje/taryfy gwarantowane
- Podatki, opłaty, należności
- Przydział zbywalnych zezwoleń i uprawnień do emisji
- Przepisy dotyczące odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę

Mają doprowadzić do osiągnięcia celów środowiskowych w elastyczny sposób. Zachęty lub czynniki zniechęcające o charakterze finansowym są stosowane w celu wpływania na zachowania zanieczyszczających poprzez uwzględnianie kosztów i korzyści środowiskowych w budżetach gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Nie wszystkie instrumenty rynkowe mogą zostać przyjęte na szczeblu UE. W szczególności polityka podatkowa należy głównie do kompetencji państw członkowskich.



### Dobrowolne rozwiązania

- Dobrowolne porozumienia
- Systemy zarządzania środowiskowego (np. ISO 14001)
- Etykietowanie (np. oznakowanie ekologiczne, etykieta energetyczna)

Mogą promować mniej zanieczyszczające produkty lub przedsiębiorstwa. Przykładowo konsumenci mogą preferować produkty opatrzone oznakowaniem ekologicznym, co stanowi dla producentów zachętę do wytwarzania produktów mniej zanieczyszczających środowisko.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentu Komisji Europejskiej pt. „Principle of EU Environmental Law. The Polluter Pays Principle”.

**08** W ostatnich dziesięcioleciach UE przyjęła szeroki wachlarz przepisów dotyczących ochrony środowiska. Polityka w tym zakresie obejmuje kwestie środowiskowe, takie jak: różnorodność biologiczna, leśnictwo, użytkowanie gleby i gruntów, woda i powietrze. Inne jej obszary są ukierunkowane konkretnie na źródła zanieczyszczeń, takie jak: chemikalia, zanieczyszczenia przemysłowe i odpady. Do istotnych aktów

prawnych w dziedzinie ochrony środowiska dotyczących stosowania zasady „zanieczyszczający płaci” należą dokumenty przedstawione poniżej.

- o W [dyrektywie 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych](#) określono dopuszczalne wielkości emisji w oparciu o system pozwoleń dla około 52 000 dużych instalacji przemysłowych w UE. Dyrektywa ta opiera się na zintegrowanym podejściu, w związku z czym przy wydawaniu pozwoleń uwzględniana jest całościowa efektywność środowiskowa zakładu, na którą składają się m.in. emisja zanieczyszczeń, zużycie surowców, efektywność energetyczna i przywrócenie terenu do poprzedniego stanu w przypadku zamknięcia zakładu.
- o Przedmiotem [dyrektywy ramowej 2008/98/WE w sprawie odpadów](#) jest gospodarowanie odpadami. Inne instrumenty prawne dotyczą konkretnych kwestii i rodzajów odpadów, takich jak: odpady opakowaniowe, tworzywa sztuczne jednorazowego użytku, sprzęt elektryczny i elektroniczny, baterie i akumulatory, pojazdy wycofane z eksploatacji, odpady wydobywcze, składowiska odpadów i przemieszczanie odpadów.
- o Polityka wodna jest przedmiotem [ramowej dyrektywy wodnej 2000/60/WE](#) oraz powiązanych dyrektyw, w tym [dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych 91/271/EWG](#), [dyrektywy w sprawie wody pitnej \(UE\) 2020/2184](#), a także [dyrektywy powodziowej 2007/60/WE](#). Inne przepisy sektorowe, takie jak [dyrektywa 2009/128/WE dotycząca pestycydów](#) czy [dyrektywa azotanowa 91/676/EWG](#), dotyczą zanieczyszczeń mających wpływ na wodę.
- o [Dyrektywa 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko](#) określa ramy prawne UE w tym zakresie. Zasada odpowiedzialności za środowisko oznacza, że podmioty gospodarcze, które wyrządzają szkody w środowisku, są odpowiedzialne za pokrycie kosztów jego remediacji. Zachęca się je tym samym do unikania wyrządzania szkód. Jeżeli w wyniku działalności gospodarczej uznanej za ryzykowną (wymienionej w załączniku III do dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko) dojdzie do wyrządzenia znacznych szkód w środowisku dotyczących powierzchni ziemi, wody i różnorodności biologicznej, na podstawie tej dyrektywy odpowiedzialny podmiot gospodarczy jest zobowiązany wprowadzić wszelkie niezbędne środki zaradcze na własny koszt. W przypadku działalności gospodarczej, która nie jest uznawana za ryzykowną dla środowiska, w tym w przypadku rolnictwa, dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko nakłada na podmioty gospodarcze wymóg zaradzenia szkodom dla różnorodności biologicznej tylko wówczas, gdy do szkód tych doszło w powiązaniu z winą podmiotu gospodarczego lub jego zaniedbaniem.

- o Przedsiębiorstwa magazynujące niebezpieczne chemikalia podlegają również przepisom [dyrektywy Seveso 2012/18/UE](#), której celem jest zapobieganie poważnym awariom z udziałem substancji niebezpiecznych.
- o [Dyrektywa ptasia 2009/147/WE](#) i [dyrektywa siedliskowa 92/43/EWG](#), zwane „dyrektywami dotyczącymi ochrony przyrody”, stanowią podstawę polityki UE w obszarze różnorodności biologicznej. W dyrektywach tych zobowiązuje się państwa członkowskie do ochrony siedlisk przyrodniczych, przy czym państwa mogą w tym celu korzystać z finansowania unijnego. W dyrektywie siedliskowej stwierdzono wprost, że zasada „zanieczyszczający płaci” ma ograniczone zastosowanie w przypadku ochrony przyrody. Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko dotyczy znacznych szkód wyrządzonych chronionym gatunkom i siedliskom.

**09** Nie ma jednego ramowego aktu prawnego UE dotyczącego zanieczyszczeń gleby, jednak można stwierdzić, że w kontekście jej ochrony istotnych jest potencjalnie około 35 unijnych instrumentów legislacyjnych, instrumentów z zakresu polityki strategicznej i instrumentów finansowania<sup>12</sup>.

## Finansowanie unijne

**10** Zanieczyszczenie środowiska generuje znaczne koszty dla obywateli UE. Nie przeprowadzono kompleksowej oceny całkowitego kosztu zanieczyszczeń ponoszonego przez społeczeństwo. W jednym z niedawnych badań przeprowadzonych na zlecenie Komisji oszacowano, że niespełnienie wymogów określonych w przepisach UE dotyczących ochrony środowiska pociąga za sobą koszty i utracone korzyści w wysokości około 55 mld euro rocznie<sup>13</sup>.

**11** Znaczna część budżetu UE jest przeznaczona na osiągnięcie celów unijnych związanych ze zmianą klimatu i środowiskiem. W latach 2014–2020 UE zobowiązała się przeznaczyć co najmniej 20% łącznego budżetu na działania w dziedzinie klimatu. UE uwzględnia cele środowiskowe w wielu swoich programach finansowania. Na przykład Komisja zaklasyfikowała środki w wysokości 66 mld euro wydatkowane w ramach wspólnej polityki rolnej i 1 mld euro wydatków na rybołówstwo w latach 2014–2020 jako finansowanie przynoszące korzyści pod względem różnorodności biologicznej,

---

<sup>12</sup> Instytut Ekologiczny, [Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States](#), 2017 r.

<sup>13</sup> Sprawozdanie końcowe pt. „[The costs of not implementing EU environmental law](#)”, 2019 r.

przy czym w opublikowanym niedawno sprawozdaniu wykazano, że kwota ta była zawyżona<sup>14</sup>.

**12** Projekty związane z oczyszczaniem zanieczyszczonych terenów i ochroną środowiska wspierane są z budżetu UE głównie za pośrednictwem funduszy polityki spójności (tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności), w ramach szeroko zakrojonego zagadnienia, jakim jest „ochrona środowiska i efektywne gospodarowanie zasobami”, oraz poprzez program działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE). Ze środków tych finansuje się koszty infrastruktury niezbędnej do oczyszczania ścieków i gospodarowania odpadami w niektórych państwach członkowskich, a także działania mające na celu monitorowanie stanu środowiska i rozwój zielonej infrastruktury<sup>15</sup>.

**13** Program LIFE<sup>16</sup> to unijny program dotyczący środowiska i zmiany klimatu. W wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020 na podprogram działań na rzecz środowiska w ramach programu LIFE przeznaczono 2,6 mld euro.

**14** W latach 2014–2020 planowany budżet UE na projekty ukierunkowane w szczególności na ochronę środowiska w ramach polityki spójności i programu LIFE wynosił około 29 mld euro (*rys. 3*).

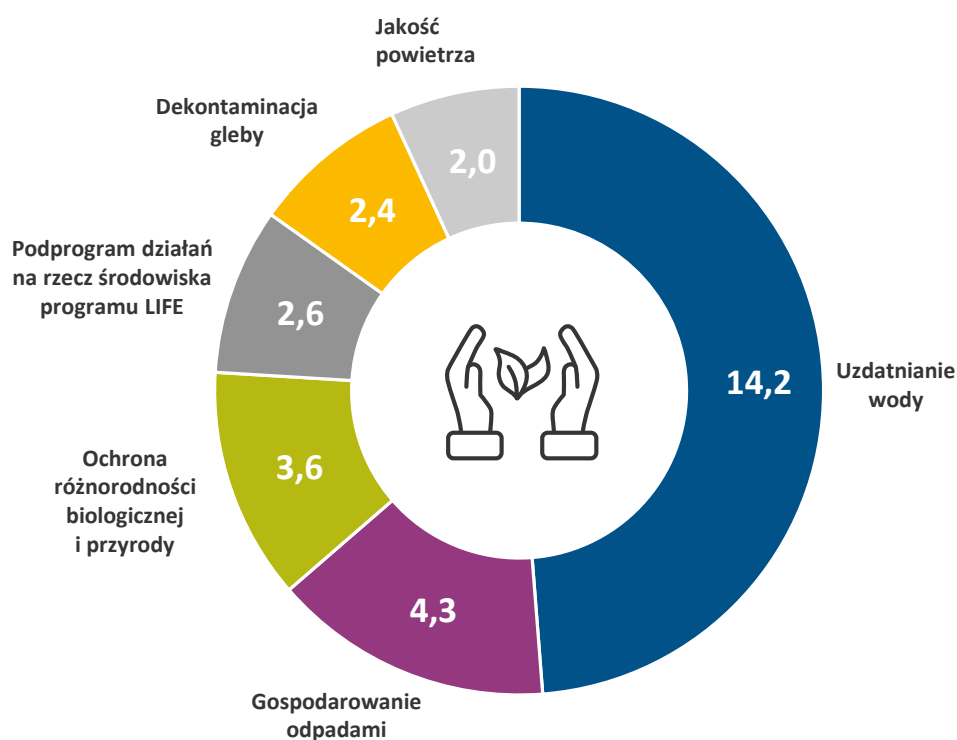
---

<sup>14</sup> Sprawozdanie specjalne nr 13/2020 pt. „Różnorodność biologiczna na użytkach rolnych – wspólna polityka rolna nie zapobiegła pogorszeniu sytuacji”.

<sup>15</sup> Informacje Komisji na temat ochrony środowiska i efektywnego gospodarowania zasobami w ramach polityki spójności.

<sup>16</sup> Rozporządzenie (UE) nr 1293/2013.

**Rys. 3 – Przegląd środków finansowych UE przeznaczonych na projekty środowiskowe w ramach polityki spójności i podprogramu działań na rzecz środowiska LIFE (2014–2020, w mld euro)**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych pobranych w kwietniu 2021 r. z bazy danych Komisji Europejskiej dotyczących planowanych wydatków UE w ramach unijnych funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz podprogramu działań na rzecz środowiska LIFE.

## Zakres kontroli i podejście kontrolne

**15** Zanieczyszczenie środowiska niesie za sobą znaczne koszty dla społeczeństwa i jest istotnym problemem w opinii obywateli UE. Zasada „zanieczyszczający płaci” jest jednym z głównych narzędzi mających zapewnić, by unijne cele w zakresie ochrony środowiska zostały osiągnięte w efektywny i sprawiedliwy sposób. W swoich poprzednich sprawozdaniach Trybunał wykrył przypadki, w których zasada ta nie była stosowana<sup>17</sup>. Dotąd nie badał jednak samej zasady jako takiej. W niniejszym sprawozdaniu wskazano możliwości skuteczniejszego uwzględnienia zasady „zanieczyszczający płaci” w przyszłych przepisach dotyczących ochrony środowiska i przy finansowaniu przez UE projektów remediacji środowiska. Sformułowane w nim wnioski i zalecenia są istotne w kontekście kontroli sprawowanej przez Parlament i Radę nad całością przepisów dotyczących ochrony środowiska oraz w kontekście przeprowadzanej przez Komisję oceny dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko, która ma zostać ukończona w 2023 r.

**16** Trybunał przeanalizował ramy polityki UE dotyczące zasady „zanieczyszczający płaci”. Kontrolerzy Trybunału skoncentrowali się na następujących kwestiach:

- o czy zasada ta była właściwie stosowana w czterech obszarach polityki UE w dziedzinie środowiska, które obejmują: **zanieczyszczenia przemysłowe, gospodarowanie odpadami, zanieczyszczenia wody i zanieczyszczenia gleby;**
- o czy działania Komisji związane z **dyrektywą w sprawie odpowiedzialności za środowisko** przyniosły rezultaty;
- o czy Komisja i państwa członkowskie **chroniły budżet UE** przed obciążeniem go wydatkami, które powinni ponieść zanieczyszczający.

**17** Trybunał zbadał wydatki i działania UE objęte wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014–2020. Kontrola nie była ukierunkowana na sektor energii i klimatu ani na zanieczyszczenie powietrza, ponieważ Trybunał uwzględnił te tematy w szeregu innych

---

<sup>17</sup> Zob. np. sprawozdania specjalne Trybunału nr [19/2018](#), [22/2016](#), [23/2015](#), [2/2015](#), [4/2014](#), [23/2012](#), [20/2012](#).

sprawozdań<sup>18</sup>. Z zakresu kontroli wyłączono podatki ekologiczne w państwach członkowskich.

## 18 W ramach prac kontrolnych Trybunał:

- o przeanalizował sprawozdania Komisji i odpowiednich agencji oraz inne działania związane ze stosowaniem zasady „zanieczyszczający płaci” w różnych obszarach polityki UE;
- o uzyskał wyjaśnienia od organów krajowych odpowiedzialnych za wdrożenie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko we Włoszech, w Polsce i Portugalii. Trybunał dokonał wyboru tych państw członkowskich, kierując się liczbą zgłoszonych przypadków zastosowania dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko oraz biorąc pod uwagę równowagę geograficzną;
- o przeprowadził analizę 42 projektów remediacji środowiska. W tym celu wybrał projekty dotyczące przywrócenia środowiska do właściwego stanu o wartości 180 mln euro, które sfinansowano z funduszy polityki spójności i programu LIFE we Włoszech, w Polsce i Portugalii w latach 2014–2020. Trybunał wybrał te projekty, ponieważ w ich ramach sfinansowano prace związane z dekontaminacją w wyniku zanieczyszczeń spowodowanych przez człowieka.

---

<sup>18</sup> Zob. np. sprawozdanie specjalne nr 23/2018 pt. „Zanieczyszczenie powietrza – nasze zdrowie nadal nie jest wystarczająco chronione”, sprawozdanie specjalne nr 18/2020 pt. „Unijny system handlu uprawnieniami do emisji – przydziały bezpłatnych uprawnień wymagały lepszego ukierunkowania” oraz sprawozdanie specjalne nr XX/2021 dotyczące WPR i klimatu.

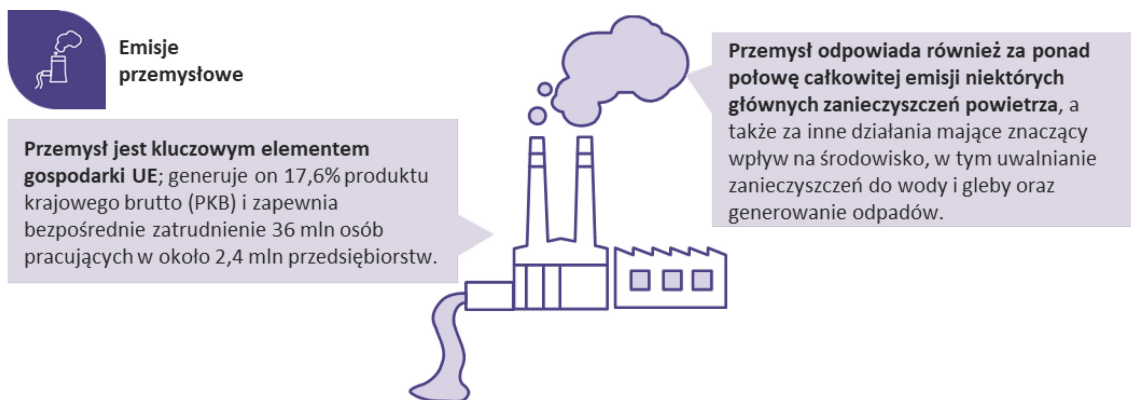
## Uwagi

### Zasada „zanieczyszczający płaci” leży u podstaw unijnego prawodawstwa w dziedzinie środowiska

**19** Trybunał zbadał, w jaki sposób UE uwzględniła zasadę „zanieczyszczający płaci” w kluczowych obszarach prawodawstwa, tj. w dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych – w obszarze zanieczyszczeń przemysłowych, w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów – w obszarze gospodarowania odpadami, w ramowej dyrektywie wodnej – w obszarze zanieczyszczeń wody oraz w różnych dyrektywach i rozporządzeniach związanych z zanieczyszczeniami gleby. Trybunał sprawdził, czy te akty prawne zawierają przepisy mające na celu stosowanie zasady „zanieczyszczający płaci” i w jakim stopniu zanieczyszczający są odpowiedzialni za pokrywanie kosztów wynikających z powodowanego przez nich zanieczyszczenia.

Zasada „zanieczyszczający płaci” ma zastosowanie do instalacji powodujących najwięcej zanieczyszczeń, ale społeczeństwo nadal ponosi wysokie koszty zanieczyszczeń rezydualnych

#### Rys. 4 – Zanieczyszczenia przemysłowe w skrócie



Źródło: Eurostat i EEA.

**20** Dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych obejmuje 33 sektory ([załącznik I](#)). W niektórych sektorach ma ona zastosowanie do wszystkich instalacji, natomiast w innych dotyczy dużych instalacji (np. elektrowni, których całkowita nominalna moc cieplna dostarczona w paliwie jest większa niż 50 megawatów).

**21** Dla instalacji objętych tą dyrektywą musi zostać wydane pozwolenie na eksploatację, w którym określa się szczegółowe zasady i dopuszczalne wielkości emisji na podstawie konkluzji dotyczących najlepszych dostępnych technik. Powiązane dokumenty referencyjne dotyczące najlepszych dostępnych technik zawierają z kolei



rozwiązania techniczne mające na celu zarazem ograniczenie zanieczyszczeń i utrzymanie rentowności instalacji przemysłowych. Komisja regularnie przeprowadza przeglądy i aktualizacje konkluzji dotyczących najlepszych dostępnych technik. Po okresie przejściowym trwającym cztery lata wszystkie eksploatowane instalacje muszą odpowiadać wymogom zawartym w tych konkluzjach, a nowe instalacje muszą spełniać je już w momencie rozpoczęcia eksploatacji. Organy państw członkowskich kontrolują instalacje objęte dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych, nakładają kary na te, które nie spełniają wymogów, a w najpoważniejszych przypadkach nakazują wstrzymanie eksploatacji.

**22** W 2020 r. Komisja opublikowała ocenę dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych<sup>19</sup>, w której wykazała, że w latach 2010–2017 koszt szkód spowodowanych przez emisje do powietrza pochodzące ze wszystkich instalacji objętych tą dyrektywą zmalał o około 50%. Komisja oszacowała koszty i korzyści wynikające z wprowadzenia dyrektywy dla niektórych sektorów: na przykład w sektorze żelaza i stali zapewnienie zgodności z wymogami dyrektywy kosztuje około 90 mln euro rocznie, zapobieganie zanieczyszczeniom natomiast pozwala zaoszczędzić 932 mln euro rocznie<sup>20</sup>. W komunikacie „Europejski Zielony Ład”<sup>21</sup> Komisja zapowiedziała, że zaproponuje przegląd unijnych środków ograniczenia zanieczyszczeń pochodzących z dużych instalacji przemysłowych.

**23** Właściciele instalacji ponoszą koszty spełnienia warunków zawartych w uzyskanych przez siebie pozwoleniach, przewidzianych w dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych. Obejmuje to wprowadzanie środków w celu utrzymania emisji w granicach dopuszczonych prawem, co oznacza, że właściciele instalacji internalizują koszty zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli. Działania wykraczające poza obowiązujące normy mogą być jednak wspierane ze środków publicznych<sup>22</sup>. Jeżeli instalacje powodują znaczące szkody w środowisku, podlegają dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko (pkt 42–62), co oznacza, że podmioty posiadające pozwolenie na eksploatację muszą pokryć koszty remediacji. Większość państw członkowskich (17) nie obciąża tych podmiotów gospodarczych odpowiedzialnością

---

<sup>19</sup> Komisja Europejska, [Ocena dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych](#), SWD(2020) 181 final.

<sup>20</sup> Ricardo Energy & Environment, [Ex-post assessment of costs and benefits from implementing BAT under the IED](#), 2018 r.

<sup>21</sup> Europejski Zielony Ład.

<sup>22</sup> Komisja Europejska, [Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014-2020](#), Dz.U. C 200 z 2014.

w przypadku, gdy szkody w środowisku wynikły z emisji dozwolonych w posiadanym przez nich pozwoleniu<sup>23</sup> i nie były powiązane z winą podmiotu gospodarczego lub zaniedbaniem z jego strony.

**24** Dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych dotyczy instalacji przemysłowych powodujących najwięcej zanieczyszczeń, jak opisano w pkt 20. Nie wymaga ona, by eksploatujące je podmioty gospodarcze pokrywały ponoszone przez społeczeństwo koszty spowodowane wpływem zanieczyszczeń rezydualnych. W 2014 r. Europejska Agencja Środowiska (EEA) oszacowała poniesione przez społeczeństwo koszty wynikające ze szkód spowodowanych rezydualnym zanieczyszczeniem powietrza, które pochodziło z 14 000 dużych zakładów przemysłowych. Stwierdziła ona, że w latach 2008–2012 koszty te wyniosły między 329 mld euro a 1 053 mld euro<sup>24</sup>.

**25** Wśród 42 projektów remediacji środowiska, które zbadał Trybunał, kontrolerzy zidentyfikowali projekt mający na celu zaradzenie zanieczyszczeniom generowanym przez dużą hutę żelaza i stali niespełniającą wymogów dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych (*ramka 1*).

### Ramka 1

#### Niespełnienie wymogów dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych doprowadziło do znaczącego zanieczyszczenia środowiska – przypadek dużej huty stali we Włoszech

W 2005 r. włoski Sąd Najwyższy orzekł, że przedsiębiorstwo będące właścicielem dużej huty żelaza i stali jest odpowiedzialne za zanieczyszczenie powietrza, składowanie materiałów niebezpiecznych i emisję cząstek stałych. W 2010 r. gmina, na której terenie znajduje się huta, stwierdziła, że koszt usunięcia szkód w środowisku wyniósłby 2 mld euro, i podjęła kroki prawne w celu uzyskania odszkodowania. W 2011 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) uznał, że Włochy nie przestrzegały dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych. W 2015 r. przedsiębiorstwo zostało przejęte przez państwo. W 2017 r. wszczęto w sądzie postępowanie karne przeciw poprzednim właścicielom zakładu. Spór rozstrzygnięto na drodze pozasądowej, a ugoda opiewała na kwotę ponad 1 mld euro. Uzyskane środki zostały przeznaczone przez państwo włoskie na działania z zakresu dekontaminacji. W 2019 r. sąd apelacyjny we Włoszech przyznał gminie odszkodowanie, przedsiębiorstwo nie było jednak w stanie pokryć wyrządzonych szkód.

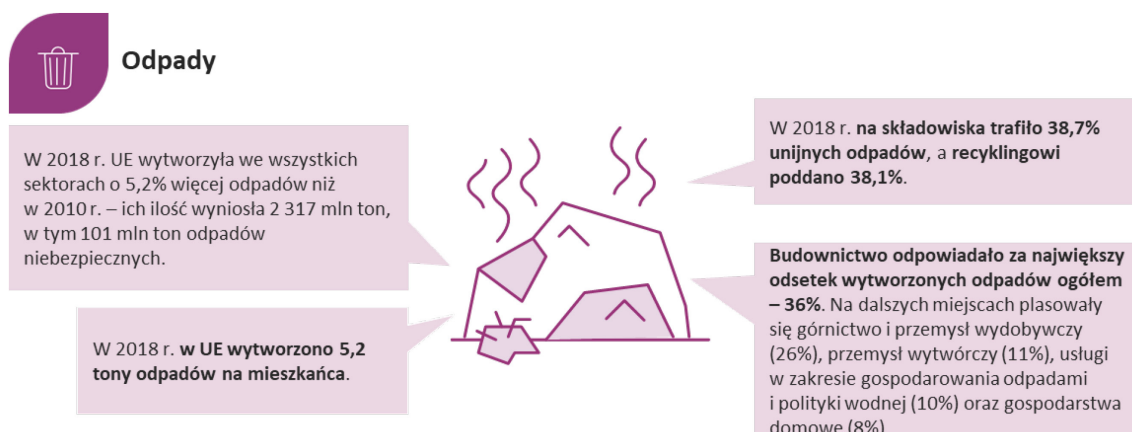
<sup>23</sup> Art. 8 ust. 4 lit. a) i b) dyrektywy 2004/35/WE.

<sup>24</sup> EEA, *Costs of air pollution from European industrial facilities 2008–2012*, 2014 r.

Ze środków UE sfinansowano projekt o wartości 375 000 euro, który miał na celu zidentyfikowanie zanieczyszczeń i zaradzenie im. Dotyczył on innej gminy położonej w pobliżu wspomnianej huty żelaza i stali. Projekt polegał na przeprowadzeniu analizy środowiskowej i oceny ryzyka w odniesieniu do użytków rolnych o powierzchni prawie 6 000 hektarów. W jego ramach stwierdzono występowanie znacznych zanieczyszczeń przemysłowych stanowiących poważne zagrożenie dla zdrowia.

**W przepisach dotyczących gospodarowania odpadami uwzględniono wprawdzie zasadę „zanieczyszczający płaci”, lecz nie gwarantuje to, że zanieczyszczający pokryją całkowite koszty zanieczyszczeń**

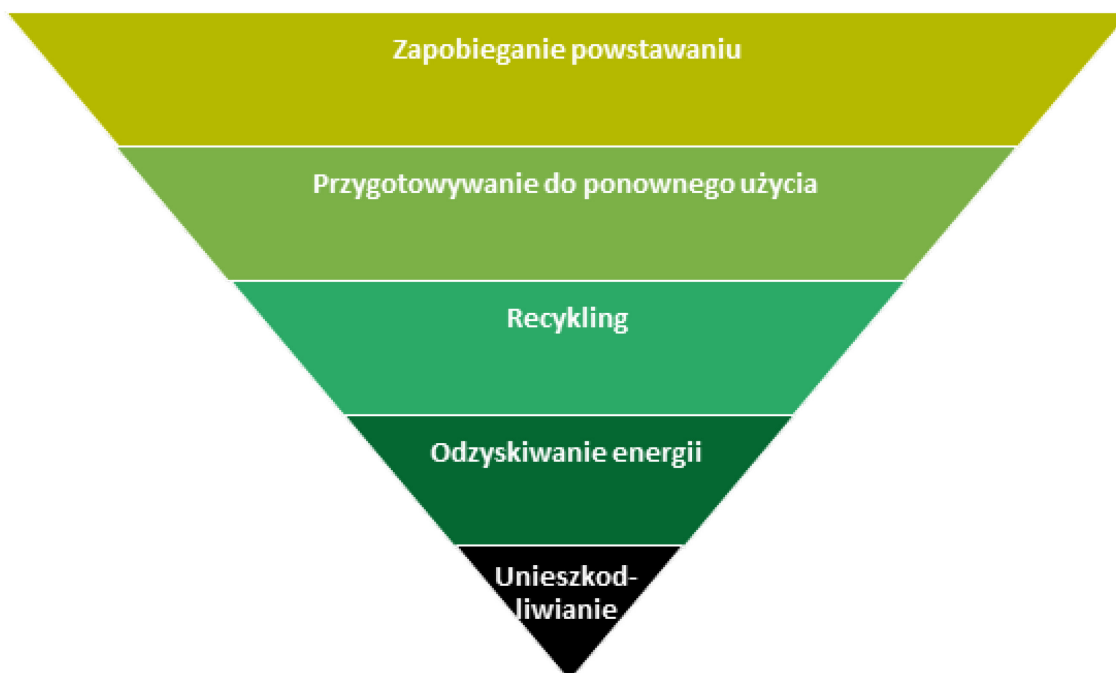
### Rys. 5 – Gospodarowanie odpadami w skrócie



Źródło: wszystkie dane pochodzą z Eurostatu.

**26** Odpady są źródłem zanieczyszczenia powietrza, wody i gleby. Ramy prawne UE dotyczące gospodarowania odpadami mają na celu stosowanie „hierarchii postępowania z odpadami” (rys. 6), tak aby zmniejszyć ilość odpadów i wykorzystywać jako zasoby te odpady, których powstania nie da się uniknąć.

**Rys. 6 – Hierarchia postępowania z odpadami**



Źródło: dyrektywa ramowa w sprawie odpadów.

**27** W dyrektywie zobowiązuje się państwa członkowskie do osiągnięcia wiążących celów<sup>25</sup>, na przykład do 2025 r. 55% odpadów komunalnych powinno być przygotowane do ponownego użycia lub recyklingu (odsetek ten powinien sięgnąć 60% do 2030 r. i 65% do 2035 r., a na składowiska nie powinno trafiać więcej niż 10% odpadów).

**28** Dyrektywa ramowa w sprawie odpadów zawiera wymóg, w myśl którego „[z]godnie z zasadą »zanieczyszczający płaci« koszty gospodarowania odpadami, w tym koszty związane z niezbędną infrastrukturą i jej eksploatacją, ponosi pierwotny wytwórca odpadów lub obecny lub poprzedni posiadacz odpadów”. Państwa członkowskie decydują, czy koszty gospodarowania odpadami ma ponosić użytkownik końcowy (tj. konsument unieszkodliwiający odpady), czy też częściowo lub w całości producent produktu, gdy produkt ten staje się odpadem. Przypadek ten określa się mianem „rozszerzonej odpowiedzialności producenta”. Nie jest to jedyny sposób wdrożenia zasady „zanieczyszczający płaci”. Przykładowo zgodnie z [dyrektywą w sprawie plastikowych toreb](#) państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia

<sup>25</sup> Główne wiążące cele w odniesieniu do różnych strumieni odpadów przedstawiono w przeglądzie Trybunału nr 4/2020 pt. „Działania UE na rzecz rozwiązania problemu odpadów tworzyw sztucznych”.

pewnych środków, takich jak krajowe cele dotyczące zmniejszenia zużycia lub instrumenty ekonomiczne (np. opłaty czy podatki).

**29** W systemach rozszerzonej odpowiedzialności producenta nakłada się na producentów odpowiedzialność za gospodarowanie swoimi produktami, gdy stają się one odpadami. Cena płacona przez producentów i konsumentów odzwierciedla zatem koszty gospodarowania odpadami, zmniejszając tym samym koszty ponoszone przez organy publiczne i podatników. Systemy te stanowią również zachętę dla producentów do opracowywania bardziej ekologicznych produktów, które pozwoliłyby uniknąć wytwarzania niepotrzebnych odpadów. Systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta są obowiązkowe w przypadku niektórych strumieni odpadów, takich jak: zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, baterie, akumulatory i pojazdy, a do 2024 r. wprowadzony zostanie wymóg ich stosowania w odniesieniu do wszystkich odpadów opakowaniowych, tworzyw sztucznych jednorazowego użytku i narzędzi połowowych.

**30** Opłaty nakładane na obywateli lub przedsiębiorstwa powinny być proporcjonalne do ilości wytwarzanych odpadów i uwzględniać szkody wyrządzone środowisku. W jednym z badań dotyczących finansowania gospodarowania odpadami<sup>26</sup> stwierdzono, że „dowody wskazują na to, iż ekologiczne efekty zewnętrzne są jedynie w ograniczonym stopniu internalizowane w opłatach za użytkowanie, które uiszczają gospodarstwa domowe”.

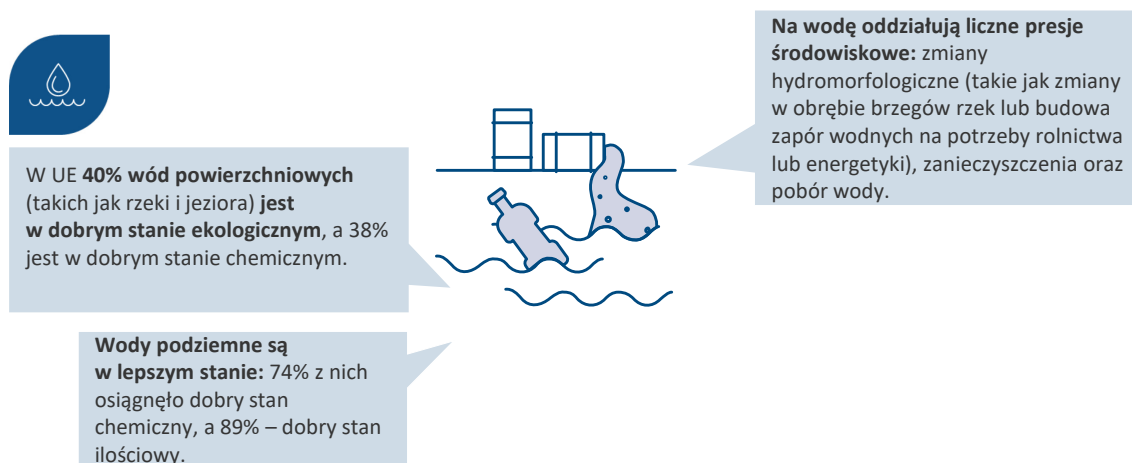
**31** W latach 2014–2020 z budżetu UE planowano przeznaczyć, głównie w ramach polityki spójności, 4,3 mld euro na finansowanie infrastruktury gospodarowania odpadami do celów zbierania, sortowania i przetwarzania odpadów.

---

<sup>26</sup> Study on investment needs in the waste sector and on the financing of municipal waste management in Member States, 2019 r.

## Zanieczyszczający nie ponoszą pełnych kosztów zanieczyszczenia wody

### Rys. 7 – Zanieczyszczenia wody w skrócie



Źródło: wszystkie dane pochodzą z publikacji EEA z 2018 r. dotyczącej [oceny stanu wód w Europie](#).

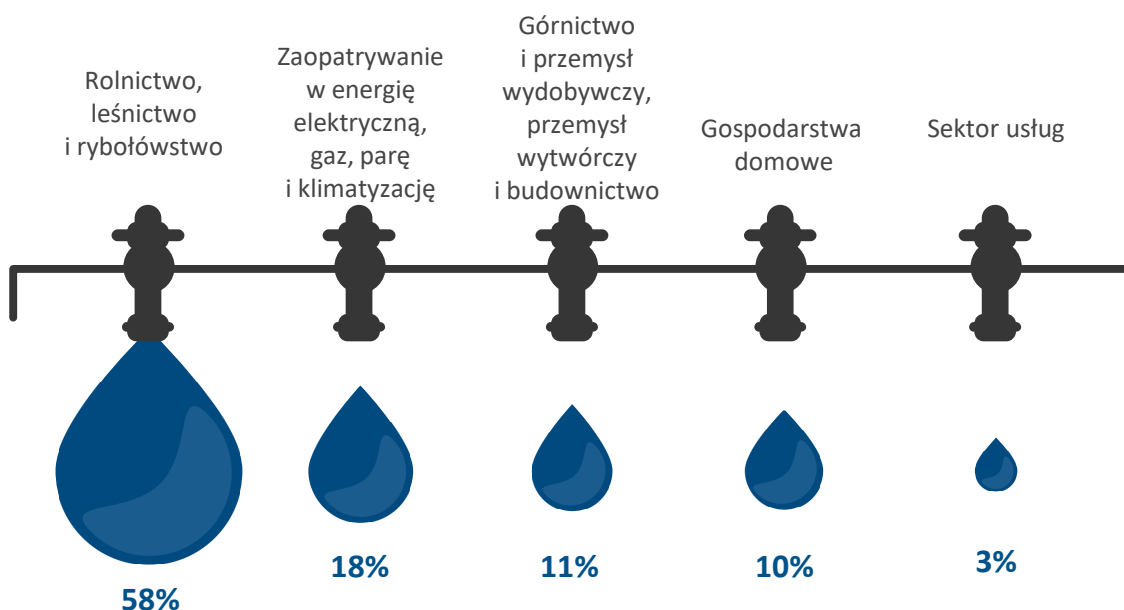
**32** W ramowej dyrektywie wodnej ustanowiono wspólne ramy na potrzeby ochrony wszystkich rodzajów wód w UE i zapobiegania dalszemu pogarszaniu się ich jakości. Wytyczono cele dotyczące wód powierzchniowych i podziemnych.

**33** OECD oszacowała<sup>27</sup>, że państwa członkowskie wydają około 100 mld euro rocznie na zaopatrzenie w wodę i usługi sanitarne oraz że będą musiały (z wyjątkiem Niemiec) zwiększyć tę kwotę o ponad 25%, aby osiągnąć cele określone w przepisach unijnych w zakresie oczyszczania ścieków i wody pitnej. Obliczenia te nie obejmują inwestycji niezbędnych do odnowienia istniejącej infrastruktury lub osiągnięcia celów ramowej dyrektywy wodnej i dyrektywy powodziowej.

**34** W art. 9 ramowej dyrektywy wodnej nałożono na państwa członkowskie wymóg uwzględniania zasady „zwrotu kosztów usług wodnych, włączając koszty ekologiczne i materiałowe, [...] oraz w szczególności zgodnie z zasadą »zanieczyszczający płaci«”. Państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia, aby wkład wnoszony przez sektory przemysłu, rolnictwa i gospodarstw domowych na rzecz zwrotu kosztów za usługi wodne był odpowiedni w stosunku do zużycia wody w tych sektorach. Na [rys. 8](#) poniżej przedstawiono zużycie wody w poszczególnych sektorach gospodarki.

<sup>27</sup> OECD, [Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection](#), 2020 r.

**Rys. 8 – Zużycie wody w poszczególnych sektorach gospodarki w Europie, 2017 r.**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych EEA dotyczących państw członkowskich i współpracujących.

**35** Kształtując politykę opłat za wodę, państwa członkowskie mogą uwzględnić społeczne, ekologiczne i ekonomiczne skutki zwrotu kosztów. W związku z tym mają swobodę określenia płatników oraz decydowania o stawkach i usługach objętych opłatą. Wyrok TSUE w sprawie [C-525/12](#) potwierdził, że państwa członkowskie nie mają obowiązku stosowania koncepcji zwrotu kosztów do wszystkich form korzystania z wód.

**36** W UE użytkownicy ponoszą średnio około 70% kosztów świadczenia usług wodnych (w ramach opłat za wodę), podczas gdy pozostałe 30% finansowane jest ze środków publicznych, chociaż istnieją znaczne różnice pod tym względem między regionami i państwami członkowskimi<sup>28</sup>. Gospodarstwa domowe w UE w większości przypadków ponoszą większość kosztów usług zaopatrzenia w wodę i usług sanitarnych<sup>29</sup>, mimo że zużywają jedynie 10% wody, jak pokazano na [rys. 8](#). Rolnictwo, sektor wywierający największą presję na odnawialne zasoby wody słodkiej<sup>30</sup>, ponosi

<sup>28</sup> OECD, *Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection*, 2020 r.

<sup>29</sup> Ocena adekwatności ramowej dyrektywy wodnej, SWD(2019) 439 final, s. 64.

<sup>30</sup> Publikacja EEA pt. „Use of freshwater resources in Europe”, 2020 r.

najmniejszą część kosztów. W badaniu z 2011 r. oszacowano, że dodatkowe wydatki ponoszone przez gospodarstwa domowe we Francji związane z zanieczyszczeniami spowodowanymi przez rolnictwo wynosiły nawet 494 euro rocznie w przeliczeniu na gospodarstwo domowe na terenach najbardziej dotkniętych zanieczyszczeniami<sup>31</sup>.

**37** Komisja stwierdziła w 2019 r.<sup>32</sup>, że państwa członkowskie powinny poczynić dalsze postępy w uwzględnianiu kosztów ekologicznych i materiałowych przy ustalaniu cen wody. Osiągnięto wprawdzie postępy w usuwaniu konkretnych substancji zanieczyszczających, jednak w przypadku wielu przedsiębiorstw odprowadzane przez nie opłaty za wodę nie pokrywają wszystkich kosztów spowodowanych przez zanieczyszczenia, jakie są przez nie uwalniane do wody.

**38** Zasada zwrotu kosztów jest trudna do stosowania w przypadku zanieczyszczeń pochodzących ze źródeł rozproszonych, na przykład z rolnictwa, gdzie trudno jest zidentyfikować zanieczyszczających. Sektor rolny często nie ponosi opłat za oczyszczanie ścieków, ponieważ większość zużywanej w nim wody nie jest odprowadzana do kanalizacji (a zatem woda ta nie jest oczyszczana). W UE zanieczyszczenia ze źródeł rozproszonych spowodowane azotanami i pestycydami pochodzenia rolniczego są główną przyczyną nieosiągnięcia przez wody podziemne dobrego stanu chemicznego. Zanieczyszczenie azotanami stanowi duże zagrożenie dla przyszłości jednolitych części wód podziemnych, ponieważ, jak wykazali eksperci<sup>33</sup>, ogromne ilości azotanów są obecnie składowane w warstwach skalnych pomiędzy glebą a tymi wodami. Jako że azotany powoli przenikają przez skały, może minąć wiek lub więcej, zanim zanieczyszczenia dotrą do jednolitych części wód podziemnych. Opóźnia to oddziaływanie zmian w praktykach rolniczych na jakość tych wód.

---

<sup>31</sup> Ocena kosztów zanieczyszczenia wody w sektorze rolnictwa we Francji, Republika Francuska, Ministerstwo Ekologii, Departament Ekonomii, Ocen i Włączenia Zrównoważonego Rozwoju, Badania i analizy nr 52, 2011 r.

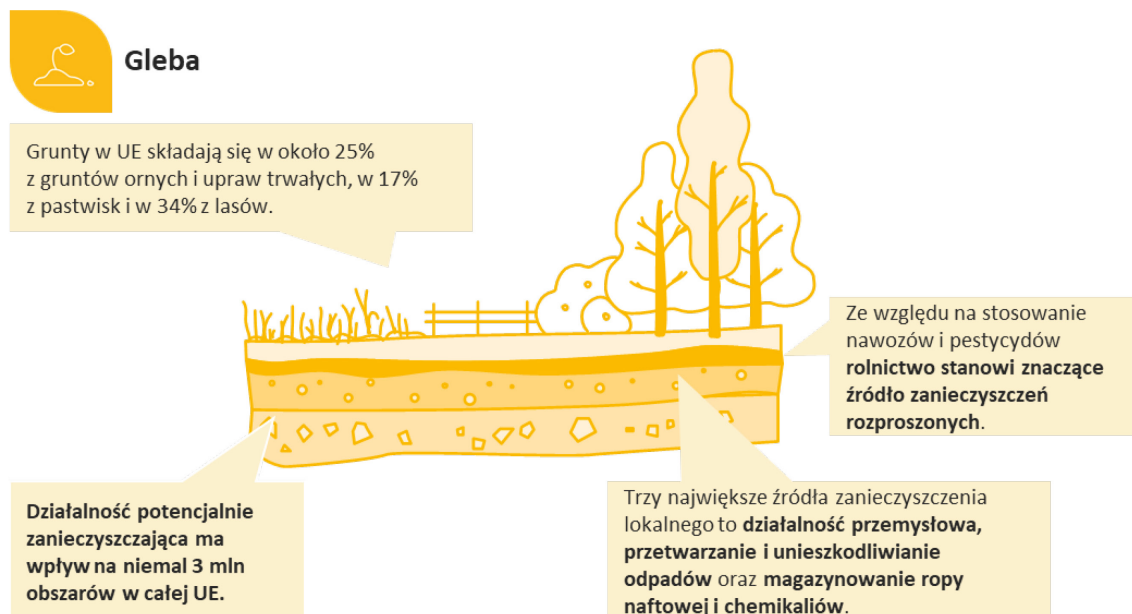
<sup>32</sup> Ocena adekwatności ramowej dyrektywy wodnej, SWD(2019) 439 final.

<sup>33</sup> Ascott, M.J., Goody, D.C., Wang, L. i in., [Global patterns of nitrate storage in the vadose zone](#), 2017 r.



## Brak ogólnych ram prawnych UE chroniących przed zanieczyszczeniami gleby

### Rys. 9 – Zanieczyszczenia gleby w skrócie



Źródło: Sygnały EEA 2019; JRC, [Status of local soil contamination in Europe](#), krajowe centra referencyjne EIONET ds. gleb.

**39** Różne dyrektywy i rozporządzenia UE przyczyniają się do zapobiegania zanieczyszczeniom gleby i ich ograniczania. Obejmują one sektory mające największy wpływ na glebę, takie jak przemysł i rolnictwo (zob. np. pkt **20–25** oraz **38**). W 2006 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy ramowej w sprawie ochrony gleby, która miałaby obejmować zapobieganie zanieczyszczeniu i degradacji gleby oraz identyfikację, ewidencjonowanie i remediację terenów zanieczyszczonych. Parlament Europejski wydał pozytywną opinię w sprawie tego wniosku, lecz Rada takiej opinii nie wydała. Komisja wycofała wniosek w maju 2014 r.

**40** Nie istnieją wspólne ogólnounijne cele związane z zanieczyszczeniem gleby i remediacją zanieczyszczonych terenów. Sfinansowane przez Komisję badanie<sup>34</sup> wykazało, że niektóre państwa członkowskie mają bardzo kompleksowe przepisy krajowe w tym obszarze, podczas gdy w innych nie prowadzi się skoordynowanych działań w zakresie ochrony gleby.

<sup>34</sup> Instytut Ekologiczny, [Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States](#), 2017 r.

**41** Dekontaminacja zanieczyszczonej gleby jest kosztowna. W 2006 r. Komisja oszacowała całkowity koszt tego rodzaju prac w UE na 119 mld euro<sup>35</sup>. Z budżetów publicznych, w tym funduszy UE, finansuje się ponad 42% działań związanych z remediacją<sup>36</sup> – wiele działań zanieczyszczających miało miejsce przed wieloma laty, a zatem istnieje większe ryzyko, że podmioty, które spowodowały zanieczyszczenia, już nie istnieją, nie można ich zidentyfikować albo są niewypłacalne. Ponadto niełatwo jest zastosować zasadę „zanieczyszczający płaci” w przypadkach zanieczyszczenia rozproszonego gleby ze względu na nieodłączną przy takich zanieczyszczeniach trudność w przypisaniu odpowiedzialności konkretnym podmiotom.

### **Plan działania Komisji mający na celu poprawę funkcjonowania dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko nie przyniósł oczekiwanych rezultatów**

**42** Trybunał dokonał przeglądu oceny dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko z 2016 r. i sprawdził, czy działania, które Komisja podjęła w odpowiedzi na tę ocenę, doprowadziły już do wyeliminowania wskazanych wówczas luk.

### **W następstwie oceny dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko Komisja przyjęła plan działania mający na celu wyeliminowanie stwierdzonych luk**

**43** Dyrektywa zawierała następujące wymogi:

- o państwa członkowskie miały przedłożyć Komisji do kwietnia 2013 r. dane dotyczące wszystkich przypadków szkód w środowisku, którym zaradzono w latach 2007–2013 na podstawie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko. Następnie miały przedłożyć takie dane w 2022 r., a później co pięć lat;
- o Komisja miała złożyć Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie w 2014 r., następnie w 2023 r., a potem w cyklu pięcioletnim.

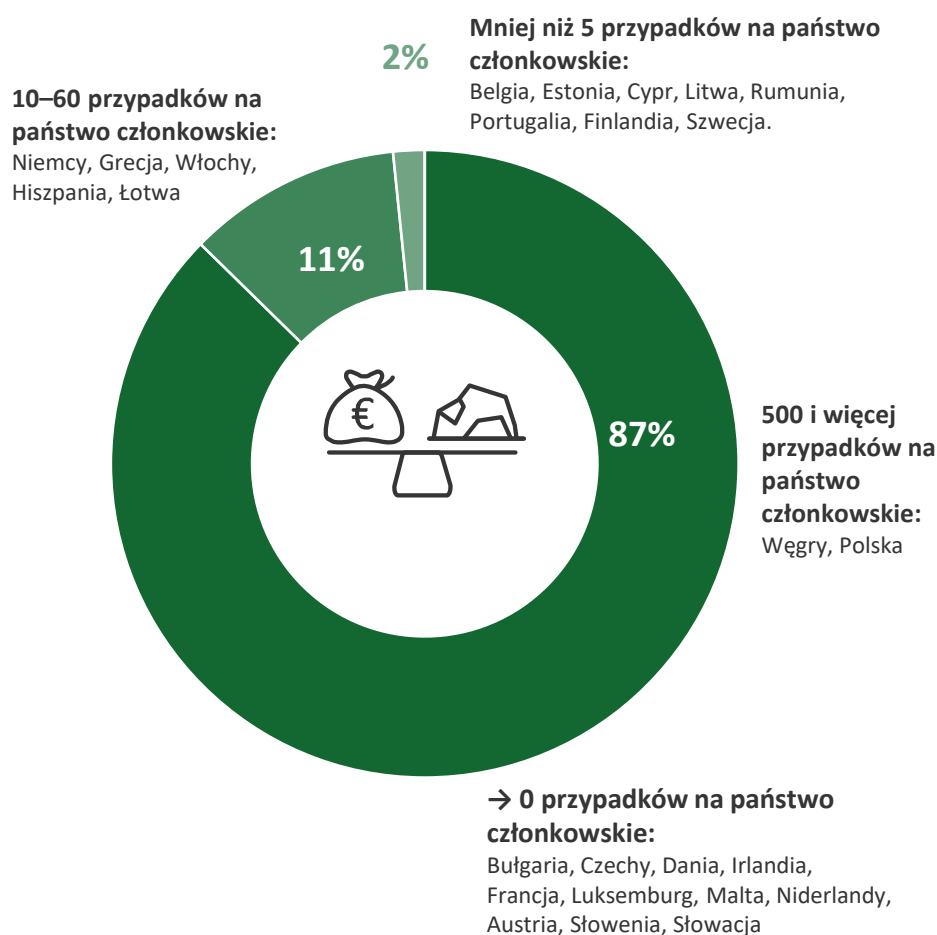
---

<sup>35</sup> Szacunki dla UE-25 (włącznie ze Zjednoczonym Królestwem, z wyłączeniem Bułgarii, Chorwacji i Rumunii) przedstawione w dokumencie pt. „Ocena skutków strategii tematycznej w dziedzinie ochrony gleby”, SEC(2006) 620.

<sup>36</sup> JRC, *Status of local soil contamination in Europe*, 2018 r.

**44** Państwa członkowskie zgłosiły 1 230 przypadków szkód, które w latach 2007–2013 objęto działaniami zaradczymi na podstawie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko<sup>37</sup>. Jak widać na **rys. 10**, liczba przypadków różniła się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich, przy czym ponad 85% łącznej liczby przypadków zgłosiły dwa państwa – Węgry i Polska. W dokumencie roboczym służb Komisji stwierdzono, że główną przyczyną tak dużych rozbieżności było niejednolite stosowanie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko w państwach członkowskich<sup>38</sup>.

### Rys. 10 – Przypadki zastosowania dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko zgłoszone przez państwa członkowskie UE w latach 2007–2013



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [oceny Komisji z 2016 r.](#)

<sup>37</sup> SWD(2016) 121 final, s. 21.

<sup>38</sup> SWD(2016) 121 final, s. 37 i 70.

**45** W przeprowadzonej w 2016 r. ocenie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko Komisja stwierdziła, że dyrektywa ta nadal jest istotna, a państwa członkowskie poczyniły postępy w osiągnięciu jej celów. Zauważyła jednak, że pewne problemy związane z koncepcją lub realizacją polityki osłabiały skuteczność i efektywność systemu odpowiedzialności. Były to następujące kwestie:

- brak spójnych i porównywalnych danych dotyczących wdrażania dyrektywy;
- niski poziom wiedzy o systemie wśród zainteresowanych stron;
- niejasne kluczowe pojęcia i definicje;
- ograniczenia zakresu dyrektywy wynikające z wyjątków i możliwości zastosowania obrony;
- brak zabezpieczenia finansowego w przypadku niewypłacalności.

**46** Na podstawie tej oceny Komisja w porozumieniu z ekspertami z państw członkowskich przyjęła wieloletni program prac w ramach dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko na lata 2017–2020<sup>39</sup>, aby wyeliminować stwierdzone luki. W 2020 r. Komisja zatwierdziła nowy program prac obejmujący działania na lata 2021–2024<sup>40</sup>.

**47** Jedno z zaplanowanych działań dotyczyło sprawozdawczości. W ocenie uznano, że jakość przekazywanych danych była niska, co uniemożliwiało Komisji wyciągnięcie rzetelnych wniosków dotyczących wdrożenia dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko. Stwierdzono, że niektóre państwa członkowskie przedłożyły szczegółowe i uporządkowane dane, podczas gdy inne nie dostarczyły wszystkich informacji potrzebnych do pełnej oceny.

**48** Aby poprawić spójność i jakość danych, w 2017 r. Komisja opracowała na potrzeby tej dyrektywy system informacyjny, który jednak nie funkcjonuje. Komisja planuje zachęcić do korzystania z niego i w tym celu przeprowadzić dyskusję z państwami członkowskimi na temat sposobu organizacji gromadzenia danych na

---

<sup>39</sup> Wieloletni program prac w ramach dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko na lata 2017–2020.

<sup>40</sup> Wieloletni kroczący program prac w ramach dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko na lata 2021–2024.

szczeblu krajowym. Ze względu na różnice w systemach prawnych nie ma pewności, że ten nowy system umożliwi przeprowadzanie spójnej analizy dla całej UE.

### **Nadal nie zdefiniowano kluczowych pojęć stosowanych w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko**

**49** W dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko określono trzy rodzaje szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu, które wchodzą w jej zakres, tj. szkody wyrządzone gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych, szkody wyrządzone w wodach oraz szkody dotyczące powierzchni ziemi<sup>41</sup>. Dyrektywa ta ma zastosowanie, gdy uznaje się, że „szkody wyrządzone środowisku naturalnemu” są „znaczące”. Nie ustalono w niej jednak kryteriów, na podstawie których należałoby oceniać szkody lub określać, jaka jest waga szkód wyrządzonych w wodach i szkód dotyczących powierzchni ziemi.

**50** W ocenie Komisji z 2016 r. zasugerowano, że brak jasności i niejednolite stosowanie kluczowych pojęć zawartych w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko („szkody wyrządzone środowisku naturalnemu” i „waga szkody”) utrudniły osiągnięcie celu dyrektywy, jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska w UE<sup>42</sup>.

**51** Między państwami członkowskimi istnieją znaczne różnice pod względem interpretacji tego, co stanowią znaczące szkody wyrządzone środowisku naturalnemu i co w związku z tym podlega zasadzie „zanieczyszczający płaci” na podstawie dyrektywy. Zdarzenie, które powoduje zastosowanie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko w jednym państwie członkowskim, może nie mieć takiego skutku w innym kraju. W definicji „szkód dotyczących powierzchni ziemi” w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko wspomina się jedynie o szkodzi stwarzającej znaczące ryzyko dla zdrowia ludzi, nie ma natomiast mowy o ryzyku dla środowiska.

**52** W ramach wieloletniego programu prac dotyczącego dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko na lata 2017–2020 Komisja zleciła wykonawcy opracowanie dokumentu w sprawie „wspólnego rozumienia”, aby zapewnić

---

<sup>41</sup> Art. 2 dyrektywy 2004/35/WE.

<sup>42</sup> SWD(2016) 121 final, s. 60.

dokładniejsze wyjaśnienie kluczowych pojęć stosowanych w tej dyrektywie. Ani Komisja, ani państwa członkowskie nie zatwierdziły tego dokumentu<sup>43</sup>.

**53** W 2017 r. Parlament Europejski stwierdził, że „różnice w interpretacji i stosowaniu »progu istotności« w odniesieniu do szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu są jedną z głównych przeszkód w skutecznym i jednolitym stosowaniu dyrektywy ELD”<sup>44</sup>. Parlament Europejski wezwał Komisję do przeglądu definicji „szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu” i wyjaśnienia pojęcia „progu istotności”.

**54** W 2019 r. w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko wprowadzono zmianę<sup>45</sup> nakładającą na Komisję wymóg opracowania do końca 2020 r. wytycznych dotyczących pojęcia „szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu”. W marcu 2021 r., po zasięgnięciu opinii państw członkowskich, Komisja opublikowała zawiadomienie<sup>46</sup> w sprawie swojej wykładni prawnej definicji „szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu”. Wykładnia Komisji nie jest wiążąca i nie zawiera konkretnych kryteriów ani progów, względem których należałoby stosować dyrektywę w sprawie odpowiedzialności za środowisko, gdyż ich wprowadzenie wymagałoby przyjęcia zmian w przepisach.

**55** Europejska Sieć Wdrażania i Egzekwowania Prawa Ochrony Środowiska (IMPEL) stwierdziła, że istnieje potrzeba wymiany doświadczeń między podmiotami wdrażającymi przepisy dyrektywy w poszczególnych krajach w zakresie wykrywania, identyfikacji i określania szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu. Aby zaspokoić tę potrzebę, IMPEL opracowuje obecnie podręcznik dla zainteresowanych stron zawierający szczegółowy wykaz kryteriów oceny „szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu”, którego publikacja jest planowana na 2021 r.<sup>47</sup> W programie prac na lata 2021–2024 Komisja stwierdziła, że zamierza „współpracować w ramach projektu IMPEL i wykorzystywać wyniki tego projektu w budowaniu zdolności”. W programie prac na lata 2021–2024 Komisja nie zaplanowała żadnych konkretnych działań w tym zakresie.

---

<sup>43</sup> Sprawozdania z 18.–22. posiedzenia grupy ekspertów rządowych ds. dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko.

<sup>44</sup> Motyw 9 rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 26 października 2017 r.

<sup>45</sup> Rozporządzenie (UE) 2019/1010.

<sup>46</sup> Zawiadomienie Komisji 2021/C 118/01.

<sup>47</sup> Specyfikacja projektu IMPEL.

## Niektóre państwa członkowskie wymagają od przedsiębiorstw przemysłowych ubezpieczenia się od ryzyka środowiskowego

**56** W przypadku gdy koszty remediacji szkód wyrządzonych środowisku przekraczają wartość aktywów podmiotu gospodarczego, w razie niewypłacalności podmiot ten nie jest w stanie zakończyć działań zaradczych, a zatem koszty te obciążają budżet publiczny.

**57** Państwa członkowskie nie były zobowiązane do przedstawiania informacji na temat kosztów działań zaradczych w odniesieniu do cyklu sprawozdawczego 2007–2013. Dwanaście państw członkowskich przekazało informacje na temat takich kosztów, przy czym w przypadku 96% projektów remediacji koszt wynosił poniżej 1 mln euro<sup>48</sup>. Przeprowadzona przez Trybunał analiza projektów remediacji, których koszty pokryto z budżetu UE, wykazała, że często dotyczyły one przypadków, w których koszty remediacji były znaczące w stosunku do możliwości finansowych podmiotu gospodarczego, i że nie zastosowano zabezpieczenia finansowego (pkt 68).

**58** Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko zobowiązuje państwa członkowskie, aby wprowadzały „środki w celu zachęcenia do rozwijania instrumentów i rynków zabezpieczeń finansowych [...], mając na celu umożliwienie podmiotom gospodarczym wykorzystanie gwarancji finansowych, które obejmowałyby ich obowiązki [...]”<sup>49</sup>. Zabezpieczenie finansowe może mieć formę m.in. polisy ubezpieczeniowej, składki na rzecz funduszu ochrony środowiska, gwarancji bankowej, obligacji lub rezerwy własnej. Państwa członkowskie nie są zobowiązane do wprowadzenia obowiązku stosowania takiego zabezpieczenia finansowego.

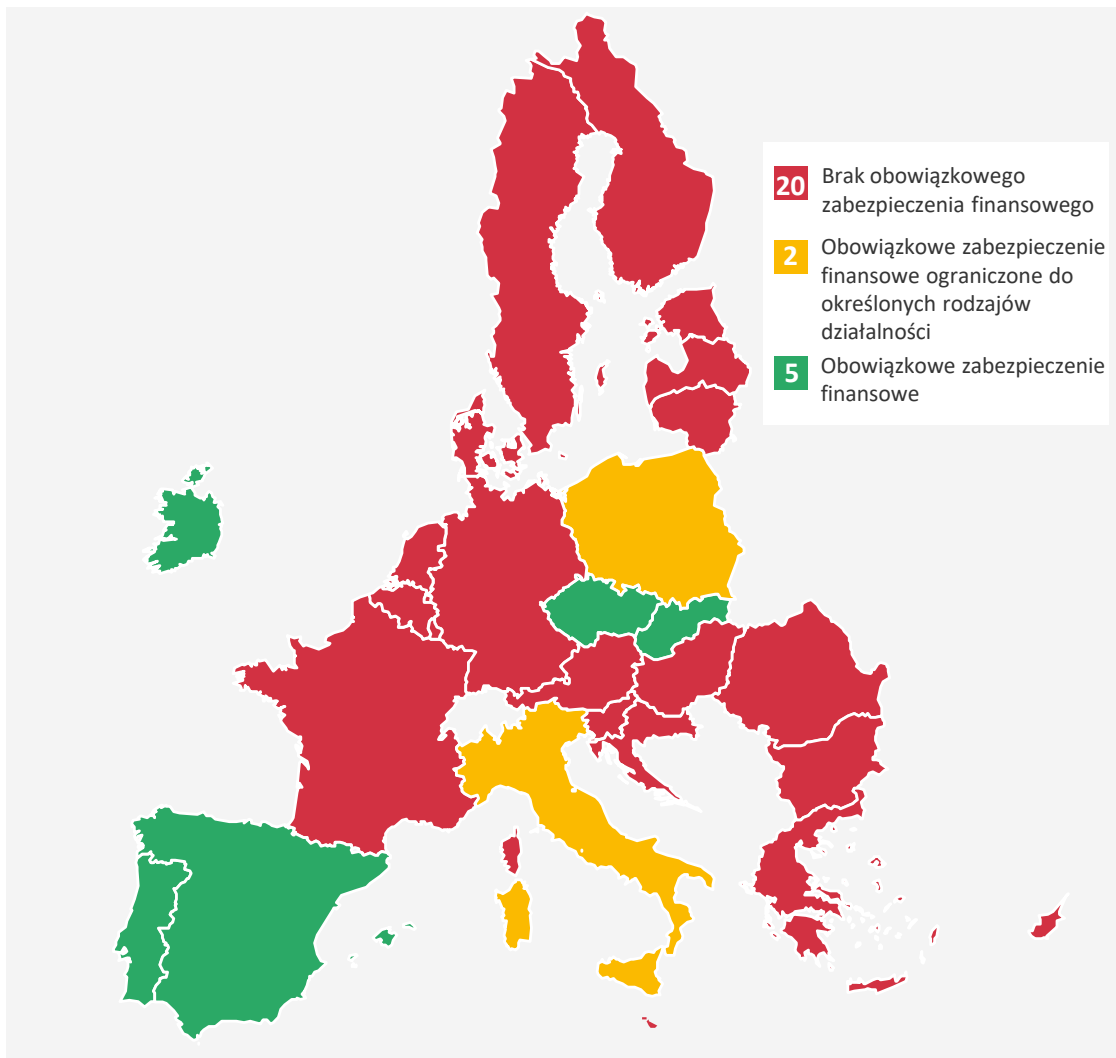
**59** Siedem państw członkowskich (Czechy, Irlandia, Hiszpania, Włochy, Polska, Portugalia i Słowacja) wymaga zabezpieczenia finansowego w odniesieniu do części lub całości zobowiązań z tytułu odpowiedzialności za środowisko, co przedstawiono na *rys. 11*.

---

<sup>48</sup> SWD(2016) 121 final, s. 35.

<sup>49</sup> Art. 14 dyrektywy 2004/35/WE.

### Rys. 11 – Zabezpieczenie finansowe w odniesieniu do zobowiązań wynikających z dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko w UE



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych ze [sprawozdania](#) kancelarii prawnej Stevens & Bolton LLP.

**60** W badaniu przygotowanym dla Parlamentu Europejskiego stwierdzono, że problem niewypłacalności można rozwiązać poprzez obowiązkowe zabezpieczenie finansowe. Na przykład Portugalia nakłada obowiązek zabezpieczenia finansowego w odniesieniu do wszystkich działań ryzykownych dla środowiska, które wskazano w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko. Państwo to akceptuje szeroki wachlarz instrumentów zabezpieczenia finansowego, w tym polisy ubezpieczeniowe, gwarancje bankowe, fundusze ochrony środowiska i fundusze



własne. Portugalia nie zgłosiła żadnych przypadków niewypłacalności, które uniemożliwiłyby stosowanie zasady odpowiedzialności za środowisko<sup>50</sup>.

**61** W ramach wieloletniego programu prac dotyczącego dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko na lata 2017–2020 Komisja sfinansowała badanie dostępności polis ubezpieczeniowych w państwach członkowskich i popytu na nie<sup>51</sup>. Stwierdzono w nim, że polisy ubezpieczeniowe obejmujące zobowiązania wynikające z dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko, stanowiące najpopularniejszy instrument zabezpieczenia finansowego, nie są szeroko dostępne w całej UE, a w niektórych państwach członkowskich wcale ich nie wprowadzono. Ustalono również, że dostępność tych polis niekoniecznie odpowiadała popytowi na nie oraz że istnieją kraje, w których dostępność jest wysoka, ale popyt niski. Badanie wykazało jednak również, że w państwach członkowskich, w których zabezpieczenie finansowe w odniesieniu do zobowiązań wynikających z dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko było obowiązkowe, wymóg ten przyczynił się do rozwoju rynku ubezpieczeń.

**62** Zgodnie z programem prac na lata 2021–2024 Komisja planuje przeprowadzić badanie uzupełniające, aby przeanalizować „pokrywanie się wcześniej istniejących przepisów krajowych dotyczących odpowiedzialności za środowisko ze stosowaniem dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko w poszczególnych państwach członkowskich”. Komisja planuje również zachęcić „państwa członkowskie, które nie wprowadziły obowiązku stosowania zabezpieczenia finansowego w odniesieniu do zobowiązań wynikających z dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko [...], by rozważyły rozszerzenie istniejących wymogów dotyczących obowiązkowego zabezpieczenia finansowego [...] w celu uwzględnienia wymogów dotyczących zobowiązań wynikających z tej dyrektywy” oraz „by rozważyły nałożenie odpowiedzialności wtórnej na inne osoby, takie jak dyrektorzy i członkowie władz spółki oraz jednostki dominujące”<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Fogleman V., *Improving financial security in the context of the Environmental Liability Directive*, 2020 r., s. 127–128.

<sup>51</sup> Fogleman V., *Improving financial security in the context of the Environmental Liability Directive*, 2020 r.

<sup>52</sup> *Wieloletni kroczący program prac w ramach dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko na lata 2021–2024*, s. 8–9.

## UE finansowała projekty remediacji środowiska

**63** Organy państw członkowskich powinny zapewnić, aby w miarę możliwości zanieczyszczający ponosili koszty generowane przez zanieczyszczenia, które spowodowali. W unijnych wytycznych dotyczących wykorzystywania środków publicznych na ochronę środowiska<sup>53</sup> określono warunki, na jakich taka inwestycja jest możliwa w odniesieniu do zasady „zanieczyszczający płaci”:

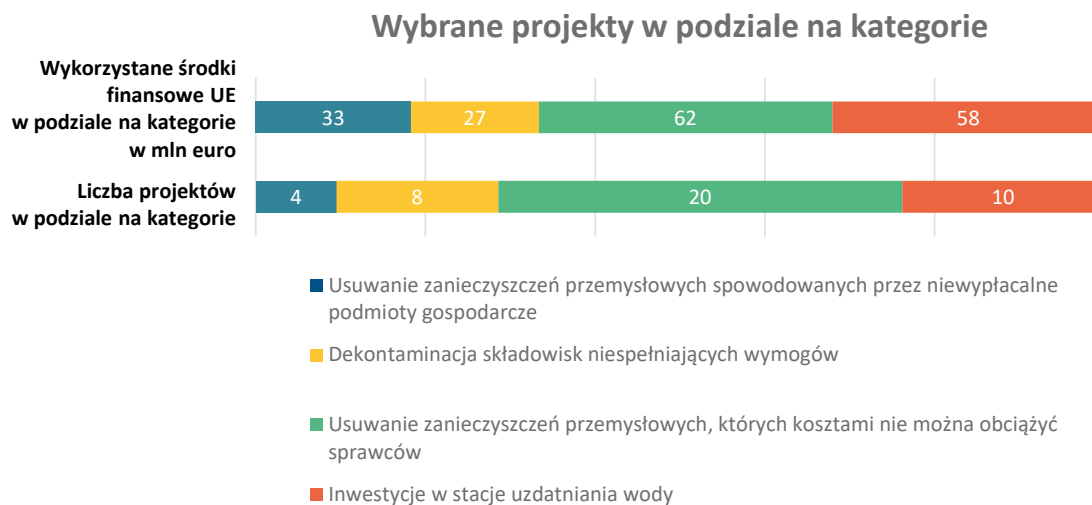
- o w przypadku redukcji zanieczyszczenia pochodzącego z emisji przemysłowych finansowanie ze środków publicznych jest dozwolone, jeżeli inwestycja ma na celu osiągnięcie wartości lepszych niż te wyznaczone w normach unijnych lub zwiększenie poziomu ochrony środowiska w przypadku braku takich norm (pkt 23). Finansowanie publiczne jest również dozwolone na potrzeby przygotowań do spełnienia przyszłych norm unijnych;
- o w przypadku oczyszczania terenów zanieczyszczonych finansowanie publiczne jest dozwolone, gdy zanieczyszczający nie został zidentyfikowany lub nie może zostać zgodnie z prawem obciążony odpowiedzialnością za finansowanie remediacji;
- o finansowanie publiczne na rzecz projektów gospodarowania odpadami nie może być wykorzystywane w sposób umożliwiający zwolnienie podmiotu wytwarzającego odpady z poniesienia kosztów ich przetwarzania.

**64** Aby zweryfikować, jak stosowana jest zasada „zanieczyszczający płaci” w przypadku projektów współfinansowanych ze środków unijnych, Trybunał przeanalizował 42 projekty (*rys. 12*), na które przeznaczono 180 mln euro z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (funduszy ESI) oraz funduszu LIFE. Projekty te zrealizowano w ośmiu regionach w trzech państwach członkowskich – 19 projektów we Włoszech, 10 w Polsce i 13 w Portugalii. Trybunał sprawdził, czy przy finansowaniu tych projektów odpowiedzialny organ wziął pod uwagę zastosowanie zasady „zanieczyszczający płaci”, zwłaszcza czy dążono do wskazania zanieczyszczającego, zażądano ograniczenia zanieczyszczeń i dekontaminacji danego terenu oraz wszczęto odpowiednie procedury w celu odzyskania wydanych środków publicznych.

---

<sup>53</sup> Komunikat Komisji „Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020”, 2014/C 200.

Rys. 12 – Wybrane projekty



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

### Unijne środki finansowe wykorzystywano do usunięcia zanieczyszczeń, których kosztami nie można obciążyć sprawców

**65** Zanieczyszczenia, których kosztami nie można obciążyć sprawców, to spowodowane w przeszłości zanieczyszczenia, do których nie można zastosować zasady „zanieczyszczający płaci”, ponieważ podmiot zanieczyszczający jest nieznan, zawiesił już działalność lub nie można go pociągnąć do odpowiedzialności. W dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko uwzględniono występowanie takich zanieczyszczeń. Ma ona zastosowanie do zanieczyszczeń powstałych po 2007 r. Najbardziej znaczącym źródłem tego typu zanieczyszczeń jest prowadzona w przeszłości działalność przemysłowa, która spowodowała zanieczyszczenie gleb metalami, smołami i innymi substancjami niebezpiecznymi<sup>54</sup>.

**66** Spośród 42 projektów, które zbadał Trybunał, 20 dotyczyło zanieczyszczeń, których kosztami nie można obciążyć sprawców (ich budżet wynosił 62,1 mln euro). W przypadku tych projektów nie można było zastosować zasady „zanieczyszczający płaci” i wykorzystano środki publiczne, co opisano w [ramce 2](#).

<sup>54</sup> EEA, [Zanieczyszczenie gleby: kłopotliwa pozostałość po uprzemysłowieniu](#), 2019 r.

## Ramka 2

### Zanieczyszczenia w Portugalii i we Włoszech, w przypadku których kosztami nie można obciążyć sprawców i zasada „zanieczyszczający płaci” nie ma zastosowania

W 2011 r. Portugalia sporządziła wykaz 175 opuszczonych kopalń, które wymagały szeroko zakrojonej dekontaminacji, ponieważ występowały w nich siarczki metali lub minerały radioaktywne. Trybunał zbadał trzy finansowane z funduszy ESI projekty dotyczące takich opuszczonych kopalń, które eksploatowano w XIX i XX wieku. Planowany wkład unijny wynosi 9,1 mln euro w latach 2015–2021. Projekty te obejmują rekultywację kopalń i okolicznych terenów. Ponieważ działalność górnicza była prowadzona kilkadziesiąt lat temu, nie można pociągnąć do odpowiedzialności żadnego podmiotu gospodarczego, ponieważ podmioty te zawiesiły już działalność i nie ponoszą odpowiedzialności albo nie były prawnie zobowiązane do dekontaminacji terenu w okresie prowadzenia działalności.

Trybunał zbadał finansowany z funduszy ESI projekt o wartości 1,9 mln euro, mający na celu dekontaminację terenu w Apulii (Włochy) zajmowanego niegdyś przez elektrownię gazową, która działała od połowy XIX wieku do lat 60. XX wieku. Elektrownia zanieczyściła około 20 000 m<sup>2</sup> gruntów i wody podziemne metalami, węglowodorami, azbestem i innymi substancjami szkodliwymi. Właścicielem terenu jest gmina. Była też ona współwłaścicielem przedsiębiorstwa, które eksploatowało tę elektrownię. Organy włoskie przeprowadziły analizę środowiskową w latach 1999–2004, następnie oczyściły glebę, a obecnie usuwają zanieczyszczenia z warstwy wodonośnej. Żadne przepisy dotyczące ochrony środowiska nie zapobiegły zanieczyszczaniu środowiska przez elektrownię w trakcie jej eksploatacji.

**Unijne środki finansowe wykorzystywano również w przypadkach, gdy organy krajowe nie wyegzekwowały przepisów dotyczących ochrony środowiska i nie zastosowały zasady „zanieczyszczający płaci”**

**67** Trybunał ustalił, że osiem projektów w Kampanii (Włochy) otrzymało środki unijne w wysokości 27,2 mln euro na usuwanie zanieczyszczeń powstałych w czasie, gdy obowiązywały już unijne przepisy dotyczące ochrony środowiska. Podmioty gospodarcze odpowiedzialne za składowiska odpadów komunalnych nie przestrzegały przepisów obowiązujących w tej dziedzinie. Organy publiczne odpowiedzialne za nadzór nad tymi terenami nie zobowiązały tych podmiotów do usunięcia zanieczyszczeń. Takie wykorzystanie środków unijnych stanowi naruszenie zasady „zanieczyszczający płaci”, co opisano w [ramce 3](#).

### Ramka 3

#### Brak egzekwowania przepisów dotyczących ochrony środowiska prowadzący do niestosowania zasady „zanieczyszczający płaci” w jednym z regionów Włoch

TSUE<sup>55</sup> orzekł w 2007 r., że w przypadku szeregu składowisk odpadów Włochy przez dłuższy czas nie przestrzegały unijnych przepisów dotyczących odpadów trafiających na składowiska, co spowodowało znaczące szkody w środowisku.

Gminne lub publiczne zakłady użyteczności publicznej prowadziły osiem składowisk zbadanych w ramach niniejszej kontroli, z których cztery były objęte powyższym orzeczeniem TSUE. Gromadzono na nich stałe odpady komunalne w okresie od lat 70. ubiegłego wieku do początku pierwszej dekady XXI wieku. Zakłady te nie przestrzegały jednak obowiązujących wymogów środowiskowych UE, co spowodowało poważne szkody w środowisku. Planowany wkład z funduszy ESI na rzecz projektów remediacji wszystkich ośmiu składowisk odpadów w Kampanii w okresie programowania 2014–2020 wyniósł 27,2 mln euro.

Jedno ze składowisk nie było przykładowo wyposażone w środki chroniące glebę, zwierciadło wody lub powietrze przed zanieczyszczeniem. Podmiot odpowiedzialny za składowisko nie chronił terenu przed nielegalnym składowaniem odpadów, w tym odpadów niebezpiecznych, ani podczas eksploatacji, ani po zamknięciu składowiska. Organy włoskie wykorzystały unijne środki finansowe w wysokości 2,2 mln euro na dekontaminację terenu w latach 2017–2018, po przeprowadzeniu której Komisja uznała, że teren dawnego składowiska spełnia unijne przepisy dotyczące ochrony środowiska.

#### Brak zabezpieczenia finansowego obejmującego odpowiedzialność za środowisko zwiększa ryzyko, że koszty poniosą podatnicy

**68** W przypadku gdy podmioty gospodarcze nie posiadają wystarczającego zabezpieczenia finansowego, mogą nie być w stanie pokryć kosztów remediacji zanieczyszczenia, które spowodowały (pkt 56–62). Trybunał zidentyfikował cztery projekty remediacji o wartości 33 mln euro, w przypadku których podmiot gospodarczy, wskazany jako strona odpowiedzialna za zanieczyszczenie, ogłosił upadłość. W rezultacie do dekontaminacji gleby i wody konieczne było wykorzystanie środków publicznych. Takie sytuacje stanowią naruszenie zasady „zanieczyszczający płaci”, co opisano w *ramce 4*.

<sup>55</sup> Wyrok Trybunału z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie C-135/05.

## Ramka 4

### Przykłady braku zabezpieczenia finansowego prowadzącego do niestosowania zasady „zanieczyszczający płaci”

W 1995 r., kilka lat po zakończeniu produkcji, przedsiębiorstwo wytwarzające produkty azbestowe we Włoszech złożyło wniosek o ogłoszenie upadłości. Przed rozpoczęciem postępowania likwidacyjnego przedsiębiorstwo na wniosek włoskiego Ministerstwa Środowiska rozpoczęło usuwanie spowodowanych produkcją szkód w środowisku. Kiedy tylko rozpoczęło się postępowanie upadłościowe, syndyk masy upadłościowej wstrzymał jednak finansowanie remediacji. W rezultacie dekontaminację kontynuowały regionalne organy publiczne. Projekt, który Trybunał poddał kontroli, otrzymał unijne wsparcie w wysokości 7,1 mln euro. Obejmował rozbiórkę budynków powyżej poziomu parteru oraz zabezpieczenie materiałów zawierających azbest umieszczonych w podziemnych magazynach. Organy ukończyły prace w 2019 r. Wszczęły one wprawdzie postępowanie sądowe w celu odzyskania środków przeznaczonych na operację usuwania zanieczyszczeń, lecz mają świadomość, że być może nie uda się odzyskać środków od przedsiębiorstwa, wobec którego toczy się postępowanie upadłościowe.

W Polsce organy odpowiedzialne za ochronę środowiska wykryły substancje toksyczne w wodach podziemnych i glebie na terenie, na którym znajdował się zakład chemiczny. Zanieczyszczenie tych wód stanowi zagrożenie dla zdrowia okolicznych mieszkańców i może rozprzestrzenić się na obszar Natura 2000. W 2000 r. organy regionalne wszczęły postępowanie w celu wyegzekwowania remediacji od przedsiębiorstwa chemicznego, które nie przeprowadziło dekontaminacji terenu. W 2014 r. przedsiębiorstwo to ogłosiło upadłość i rozpoczęło postępowanie likwidacyjne. Organy zgłosiły roszczenie w trakcie postępowania upadłościowego, w 2016 r., ale syndyk masy upadłościowej nie podjął żadnych działań zaradczych i wyprzedał części instalacji, które zapobiegały uwalnianiu chemikaliów.

Zdaniem polskich organów stan infrastruktury ulega dalszemu pogorszeniu i zanieczyszczenia nadal się rozprzestrzeniają, a wykonanie decyzji prawnej dotyczącej obowiązku podjęcia działań zapobiegawczych lub zaradczych może być niemożliwe do wyegzekwowania z powodu upadłości. W rezultacie organy wykorzystywały środki publiczne, w tym 17,3 mln euro z funduszy ESI, aby zaradzić szkodom w środowisku, zaczynając od obszaru o powierzchni 27 ha. Organy szacują, że zanieczyszczenia obejmują kilka tysięcy hektarów, a całkowity koszt remediacji może przekroczyć 540 mln euro.

## Wnioski i zalecenia

**69** Zasada „zanieczyszczający płaci” leży u podstaw polityki UE w dziedzinie środowiska. Wymaga ona, aby zanieczyszczający pokrywali koszty spowodowanego przez siebie zanieczyszczenia, w tym koszty środków wprowadzonych w celu zapobieżenia i zaradzenia temu zanieczyszczeniu oraz jego kontroli, a także koszty ponoszone w związku z nim przez społeczeństwo.

**70** Trybunał zbadał ramy polityki UE dotyczące zasady „zanieczyszczający płaci”, koncentrując się na jej stosowaniu w obszarach unijnej polityki w dziedzinie środowiska. Szczególną uwagę zwrócono także na działania Komisji związane z dyrektywą w sprawie odpowiedzialności za środowisko oraz zweryfikowano, czy budżet UE był chroniony przed obarczaniem go wydatkami, które powinni ponieść zanieczyszczający.

**71** Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że zasada „zanieczyszczający płaci” została – w różnym stopniu – odzwierciedlona i zastosowana w poszczególnych strategiach UE w dziedzinie środowiska, przy czym uwzględniono ją i wdrożono w niepełnym zakresie. Działania Komisji mające na celu wsparcie państw członkowskich we wdrażaniu dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko nie wyeliminowały kluczowych uchybień. Z budżetu UE są niekiedy finansowane działania mające na celu usuwanie zanieczyszczeń, których koszty zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” powinni ponosić zanieczyszczający.

**72** Zasada „zanieczyszczający płaci” jest stosowana w różny sposób w poszczególnych obszarach polityki UE w dziedzinie środowiska. Jeśli chodzi o emisje przemysłowe, Trybunał stwierdził, że zasada ta jest wdrażana w odniesieniu do najbardziej zanieczyszczających instalacji przemysłowych, które są objęte dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych. Właściciele tych instalacji muszą ponosić koszty spełnienia warunków zawartych w pozwoleniach, w tym są zobowiązani do wprowadzenia środków mających na celu ograniczenie wielkości emisji do dopuszczalnego poziomu. Dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych nie ma zastosowania do małych instalacji. Jej przepisy nie wymagają też, by podmioty gospodarcze eksploatujące instalacje pokrywały koszty zanieczyszczeń rezydualnych ponoszone przez społeczeństwo (pkt 20–25). Mimo że w unijnych przepisach dotyczących odpadów nakłada się na państwa członkowskie wymóg pełnego stosowania zasady „zanieczyszczający płaci”, w finansowaniu pozostaje jednak spora luka i konieczne są znaczne inwestycje ze środków publicznych, aby osiągnąć cele w zakresie recyklingu (pkt 26–31). Osiągnięto wprawdzie postępy w usuwaniu

konkretnych substancji zanieczyszczających, jednak w przypadku wielu przedsiębiorstw odprowadzane przez nie opłaty za wodę nie pokrywają kosztów wiążących się z zanieczyszczeniami, jakie są przez nie uwalniane do wody. Zasada zwrotu kosztów usług wodnych jest trudna do zastosowania w przypadku zanieczyszczeń pochodzących ze źródeł rozproszonych, na przykład z rolnictwa (pkt 32–38). Brak jest ogólnych unijnych ram ochrony gleby, chociaż wiele aktów prawnych pośrednio przyczynia się do zmniejszenia presji na środowisko w tym zakresie (pkt 39–41).

### **Zalecenie 1 – Ocena, w jakim zakresie byłoby możliwe skuteczniejsze uwzględnienie zasady „zanieczyszczający płaci” w przepisach dotyczących ochrony środowiska**

---

Komisja powinna przeanalizować ewentualne zmiany regulacyjne i administracyjne oraz ocenić łączne koszty i korzyści skuteczniejszego uwzględnienia zasady „zanieczyszczający płaci”, w szczególności w odniesieniu do:

- a) obniżenia dopuszczalnych wartości emisji, tak aby jeszcze bardziej obniżyć poziom zanieczyszczeń rezydualnych;
- b) podjęcia działań prowadzących do wyeliminowania rozproszonych zanieczyszczeń wody pochodzących ze wszystkich źródeł, w tym z rolnictwa.

**Termin realizacji: koniec 2024 r.**

**73** W dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko ustanowiono unijne ramy w zakresie tej odpowiedzialności oparte na zasadzie „zanieczyszczający płaci”. Trybunał ustalił, że dyrektywa ta przewiduje częściowe stosowanie zasady „zanieczyszczający płaci” w przypadku szkód w środowisku. Najnowsze dostępne dane dotyczące wdrożenia dyrektywy są wprawdzie niekompletne, wskazują jednak na istnienie luk w jej wdrażaniu w państwach członkowskich (pkt 44–48). W dyrektywie tej nie zdefiniowano wyraźnie niektórych kluczowych pojęć, co prowadzi do niejednolitej wykładni i zróżnicowanego stosowania jej przepisów na szczeblu państw członkowskich (pkt 49–55). Brak obowiązkowego zabezpieczenia finansowego na szczeblu UE oznacza w praktyce, że podatnicy ponoszą koszty remediacji w przypadku, gdy podmiot gospodarczy, który spowodował szkody w środowisku, stanie się niewypłacalny (pkt 56–62). Trybunał stwierdził, że dotychczasowe działania Komisji nie były w stanie zaradzić niedociągnięciom występującym w dyrektywie.



## Zalecenie 2 – Rozważenie możliwości skuteczniejszego stosowania przepisów dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko

---

Trybunał zaleca, aby w ramach oceny dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko, która ma zostać przeprowadzona do kwietnia 2023 r., Komisja przeanalizowała możliwość:

- a) doprecyzowania kryteriów definiowania szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu, do których powinna mieć zastosowanie dyrektywa;
- b) wykorzystywania w większym stopniu instrumentów zapewniających zabezpieczenie finansowe.

**Termin realizacji: koniec 2023 r.**

**74** Trybunał ustalił, że ze środków unijnych finansowano projekty, których koszt powinien być ponieść zanieczyszczający (pkt 63–68). W przypadku zanieczyszczeń, których kosztami nie można obciążyć sprawców, gdyż nie można ich zidentyfikować albo pociągnąć do odpowiedzialności, wykorzystanie środków publicznych było uzasadnione i konieczne do zaradzenia sytuacji (pkt 65–66). Środki te są wykorzystywane również wtedy, gdy odpowiedzialne organy nie wyegzekwowały w odpowiednim czasie przepisów dotyczących ochrony środowiska (pkt 67). Także brak zabezpieczenia finansowego obejmującego odpowiedzialność za środowisko zmusił organy do wykorzystania środków publicznych z przeznaczeniem na rekultywację terenów zanieczyszczonych, w przypadku gdy zanieczyszczający był niewypłacalny (pkt 68).

## Zalecenie 3 – Ochrona środków unijnych przed wykorzystywaniem ich do finansowania projektów, których koszt powinien pokrywać zanieczyszczający

---

Komisja powinna:

- a) zapewnić – w ramach pełnionej przez siebie funkcji nadzorczej – aby wykorzystywanie unijnych środków finansowych do wyeliminowania zanieczyszczeń było uwarunkowane sprawdzeniem, we współpracy z państwami członkowskimi, czy odpowiednie organy podjęły wszystkie działania niezbędne do

obciążenia zanieczyszczającego kosztami spowodowanych przez niego zanieczyszczeń;

- b) przeanalizować możliwość wprowadzenia zmian w prawodawstwie, które zobowiązywałyby podmioty gospodarcze do stosowania zabezpieczenia finansowego obejmującego ryzyko środowiskowe.

**Termin realizacji: 2025 r.**

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczy członek Trybunału Obrachunkowego Samo Jereb, w Luksemburgu w dniu 19 maja 2021 r.

*W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*

Klaus-Heiner Lehne  
*Prezes*

# Załącznik

## Załącznik I – Sektory objęte dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych

Dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych ma zastosowanie do sektorów wymienionych poniżej, przy czym w niektórych sektorach obejmuje ona jedynie instalacje powyżej określonej wielkości:

- przemysł energetyczny – spalanie paliw w instalacjach, rafinacja ropy naftowej i gazu, produkcja koksu, zgazowanie lub upłynnianie węgla i innych paliw;
- produkcja i obróbka metali – prażenie lub spiekanie rudy metalu, produkcja surówki lub stali oraz obróbka metali żelaznych i nieżelaznych;
- przemysł mineralny – produkcja cementu, wapna i tlenku magnezu oraz azbestu i produktów na bazie azbestu, wytwarzanie szkła, wytop substancji mineralnych oraz produkcja wyrobów ceramicznych przez wypalanie;
- przemysł chemiczny – produkcja organicznych i nieorganicznych substancji chemicznych, nawozów, środków ochrony roślin lub biocydów, produktów farmaceutycznych i materiałów wybuchowych;
- gospodarka odpadami – unieszkodliwianie lub odzyskiwanie odpadów niebezpiecznych, odpadów – w spalarniach odpadów lub we współspalarniach odpadów – oraz odpadów innych niż niebezpieczne, a także zarządzanie składowiskami odpadów;
- produkcja pulpy drzewnej lub innych materiałów włóknistych, jak również papieru i tektury oraz płyt drewnopochodnych;
- obróbka wstępna lub barwienie włókien lub materiałów włókienniczych;
- garbowanie skór;
- ubój zwierząt oraz obróbka i przetwórstwo produktów spożywczych z surowców pochodzenia roślinnego i zwierzęcego;
- unieszkodliwianie lub recykling zwierząt padłych lub odpadów zwierzęcych;
- intensywny chów drobiu lub świń;
- powierzchniowa obróbka substancji, przedmiotów lub produktów, z wykorzystaniem rozpuszczalników organicznych;
- produkcja węgla lub elektrografitu, w drodze spalania lub grafityzacji;
- wychwytywanie strumieni dwutlenku węgla na użytek geologicznego składowania;
- konserwacja drewna i produktów z drewna produktami chemicznymi;
- oczyszczanie ścieków pochodzących od niezależnego operatora – w określonych okolicznościach.

## Akronimy i skróty

**BAT** – najlepsze dostępne techniki

**EEA** – Europejska Agencja Środowiska

**Fundusze ESI** – europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne

**IMPEL** – Europejska Sieć Wdrażania i Egzekwowania Prawa Ochrony Środowiska

**OECD** – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

# Glosariusz

**Dopuszczalna wielkość emisji** – masa, wyrażona w postaci określonych szczególnych parametrów, stężenie lub poziom emisji, których nie można przekroczyć w jednym lub kilku okresach.

**Działania w dziedzinie klimatu** – działania mające na celu przeciwdziałanie zmianie klimatu i jej skutkom.

**Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)** – fundusz unijny mający na celu wzmacnianie spójności gospodarczej i społecznej w UE poprzez finansowanie inwestycji, które niwelują nierówności między regionami.

**Fundusz Spójności** – fundusz unijny na rzecz zmniejszania ekonomicznych i społecznych dysproporcji w UE przez finansowanie inwestycji w państwach członkowskich, w których dochód narodowy brutto na mieszkańca jest niższy niż 90% średniej UE.

**Internalizacja** – środki wprowadzane w celu uwzględnienia nieopłaconych korzyści lub kosztów w strukturze cen towarów i usług.

**LIFE** – instrument finansowy wspierający realizację unijnej polityki w dziedzinie środowiska i klimatu przez współfinansowanie projektów w państwach członkowskich.

**Najlepsze dostępne techniki (BAT)** – technologie przemysłowe, projekty instalacji i techniki eksploatacji zapewniające najlepsze wyniki w zakresie ochrony środowiska. Określane na podstawie oceny najlepszych praktyk, zmieniających się z upływem czasu. Wykorzystywane do ustalania dopuszczalnych wielkości emisji i warunków wydawania pozwoleń.

**Nawóz** – każda substancja (syntetyczna lub organiczna) zawierająca co najmniej jeden składnik pokarmowy dla roślin, wprowadzana do gleby w celu utrzymania lub zwiększenia jej żyzności.

**Odpowiedzialność za środowisko** – podmioty gospodarcze, które wyrządzą szkodę w środowisku, odpowiadają za pokrycie kosztów remediacji.

**Rozszerzona odpowiedzialność producenta** – podejście, zgodnie z którym do odpowiedzialności producenta za środowisko dodaje się pokonsumpcyjny etap cyklu życia produktu, w tym recykling i unieszkodliwianie.

**Wspólna polityka rolna** – jednolita unijna polityka w sektorze rolnictwa obejmująca dopłaty i szereg innych środków mających zagwarantować bezpieczeństwo

żywnościowe, zapewnić odpowiedni poziom życia rolnikom w UE, promować rozwój obszarów wiejskich i przyczynić się do ochrony środowiska.

**Zabezpieczenie finansowe** – każdy instrument finansowy, taki jak: polisa ubezpieczeniowa, składka na rzecz funduszu ochrony środowiska, gwarancja bankowa, obligacja lub rezerwa własna, który sprawia, że przedsiębiorstwo będzie w stanie wywiązać się ze zobowiązań finansowych w przypadku konieczności poniesienia odpowiedzialności.

**Zasada „zanieczyszczający płaci”** – zasada, która wymaga, aby zanieczyszczający pokrywali koszty spowodowanego przez siebie zanieczyszczenia, w tym koszty środków wprowadzonych w celu zapobieżenia i zaradzenia temu zanieczyszczeniu oraz jego kontroli, a także koszty ponoszone w związku z nim przez społeczeństwo.

## **ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO:**

### **„ZASADA »ZANIECZYSZCZAJĄCY PŁACI« – NIESPÓJNE STOSOWANIE W POLITYCE I DZIAŁANIACH UE W DZIEDZINIE ŚRODOWISKA”**

#### STRESZCZENIE

I. Komisja przypomina, że w Europejskim Zielonym Ładzie podkreślono, iż tylko dzięki pełnemu wykorzystaniu mechanizmu ustalania opłat za emisję i dobrze zaprojektowanych reform podatkowych Europa może osiągnąć swoje cele środowiskowe w sposób skuteczny i sprawiedliwy. Odzwierciedlając założenia Europejskiego Zielonego Ładu, Komisja będzie pracować nad lepszym wdrożeniem zasady „zanieczyszczający płaci” w prawie Unii Europejskiej i w odpowiednich politykach krajowych, aby pomóc w osiągnięciu przez UE zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń na rzecz nietoksycznego środowiska oraz aby wspierać politykę w dziedzinie klimatu, energii i gospodarki o obiegu zamkniętym.

III. Tiret czwarte – Komisja uważa, że wnioski i zalecenia są istotne dla Parlamentu Europejskiego i Rady, ponieważ organy te mają znaczące kompetencje w zakresie stosowania zasady „zanieczyszczający płaci” i wdrażania reformy podatków ekologicznych.

IV. Komisja przypomina, że chociaż dokłada starań, aby wprowadzić do polityki ochrony środowiska zasadę „zanieczyszczający płaci”, zastosowanie jednego z głównych instrumentów służących osiągnięciu tego celu, mianowicie podatków, wymaga zwykle jednomyślności w procedurze współdecyzji. Dlatego też pełne stosowanie wymaga zaangażowania państw członkowskich.

Jeżeli chodzi o dyrektywę w sprawie odpowiedzialności za środowisko, dopiero w marcu 2021 r., po szeroko zakrojonych konsultacjach zakończono kluczowe działanie Komisji, przyjmując wytyczne określające wspólne rozumienie pojęcia „szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu”. W związku z tym przedwczesne jest stwierdzenie, że działanie to nie wyeliminowało kluczowego uchybienia. W odniesieniu do braku obowiązkowego zabezpieczenia finansowego Komisja zgadza się, że kwestia zabezpieczenia finansowego wciąż budzi uzasadniony niepokój i będzie uważnie jej się przyglądać w kontekście oceny, którą należy przeprowadzić do kwietnia 2023 r.

Wykorzystywanie budżetu UE do finansowania działań związanych z usuwaniem zanieczyszczeń jest czasami uzasadnione.

V. Tiret pierwsze – Komisja akceptuje konieczność zbadania, w jaki sposób zasada „zanieczyszczający płaci” jest stosowana w celu realizacji zobowiązań określonych w Europejskim Zielonym Ładzie. Komisja przyjmuje zalecenie 1 lit. a) i częściowo przyjmuje zalecenie 1 lit. b) w odniesieniu do kompetencji wchodzących w zakres jej odpowiedzialności.

Tiret drugie – Komisja przyjmuje to zalecenie.

Ocena dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko obejmie możliwości lepszego stosowania zasady „zanieczyszczający płaci”.

Tiret trzecie – Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja zapewni, aby przestrzegano obowiązującego prawa Unii w odniesieniu do kroków niezbędnych do obciążania zanieczyszczających kosztami zanieczyszczeń, za które są odpowiedzialni, oraz aby państwa członkowskie były świadome swoich obowiązków w tym zakresie.

## WSTĘP

03. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) uważa instrumenty ustalania opłat za emisję, w tym podatki ekologiczne, za ważne narzędzie wdrażania zasady „zanieczyszczający płaci”. Do instrumentów tych należą opłaty, opodatkowanie dozwolonych zanieczyszczeń, odpowiedzialność za środowisko oraz stopniowe wycofywanie dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska.

04. Zasada „zanieczyszczający płaci” dotyczy również wpływu na społeczeństwo i dobrostan.

06. Komisja bierze pod uwagę stosowanie zasady „zanieczyszczający płaci” w innych obszarach, które mają wpływ na środowisko, np. w transporcie, rybołówstwie i polityce rolnej.

Komisja uważa, że zasadę „zanieczyszczający płaci” wdraża się we wspólnej polityce rolnej (WPR) m.in. poprzez system sankcji związany z zasadą wzajemnej zgodności<sup>1</sup>, polegający na obniżaniu płatności w ramach WPR, jeżeli rolnicy nie przestrzegają odpowiedniego obowiązującego prawa UE w dziedzinie środowiska i klimatu, w tym niektórych przepisów ustawowych (np. dyrektywy azotanowej).

Ponadto w ramach WPR można bezpośrednio udzielić wsparcia na rzecz praktyk, inwestycji itp. w zakresie usług w dziedzinie środowiska i klimatu, które to wsparcie dotyczy jedynie działań wykraczających poza odpowiednie zobowiązania prawne.

07. Państwa członkowskie mają znaczne kompetencje w decydowaniu o tym, czy i jak stosować zasadę „zanieczyszczający płaci” zgodnie z zasadą pomocniczości, która oznacza, że decyzje dotyczące środków z zakresu polityki podejmuje się na szczeblu jak najbliższym obywatelom, a zatem na szczeblu Unii tylko w razie potrzeby. Komisja wspiera państwa członkowskie w reformie podatkowej i stopniowym wycofywaniu dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska.

08. Tiret czwarte – Komisja przypomina, że szkody w środowisku obejmują nie tylko szkody wyrządzone samym zasobom naturalnym (tj. gatunkom chronionym i siedliskom przyrodniczym, wodom i gruntom), lecz także osłabienie użyteczności tych zasobów.

10. Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska jest narzędziem służącym poprawie wdrażania prawa i polityki UE w dziedzinie środowiska. Jego celem jest zaradzenie przyczynom luk we wdrażaniu i próba znalezienia rozwiązań, zanim problemy staną się pilne.

11. Potrzeby inwestycyjne związane z realizacją transformacji ekologicznej wymagają dodatkowych nakładów, aby osiągnąć obecne cele polityki UE w dziedzinie klimatu i środowiska wyznaczone na 2030 r., wynoszących ok. 470 mld EUR rocznie<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> „Określanie potrzeb Europy w zakresie odbudowy”, COM(2020) 456.



12. Wdrażanie europejskich funduszy inwestycji strukturalnych (fundusze ESI) odbywa się zgodnie z zasadą współfinansowania, aby zapewnić odpowiedzialność za politykę w terenie. Z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności współfinansuje się m.in. działania zarówno w sektorze odpadów, jak i wody mające na celu spełnienie wymogów unijnego dorobku prawnego w dziedzinie środowiska i wykraczające poza te wymogi, inwestycje w ochronę i przywracanie różnorodności biologicznej, gleby i zielonej infrastruktury, a także inwestycje w rewitalizację i dekontaminację terenów zdegradowanych. Ponadto zakres wsparcia z EFRR obejmuje inwestycje w innowacyjne technologie służące poprawie ochrony środowiska w sektorze odpadów, sektorze gospodarki wodnej oraz w odniesieniu do gleby.

#### UWAGI

21. Dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych pozwala właściwym organom na pewną elastyczność umożliwiającą ustalanie mniej restrykcyjnych dopuszczalnych wielkości emisji (art. 15 ust. 4). Jest to możliwe jedynie w określonych przypadkach, gdy ocena pokazuje, że osiągnięcie poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami opisanymi w konkluzjach dotyczących BAT prowadziłyby do nieproporcjonalnie wysokich kosztów w stosunku do korzyści dla środowiska ze względu na położenie geograficzne, lokalne warunki środowiskowe lub charakterystykę techniczną danej instalacji. Właściwy organ zawsze podaje uzasadnienie zastosowania takich odstępstw.

Ponadto rozdział III dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych dotyczący dużych obiektów energetycznego spalania zawiera pewne instrumenty elastyczności (przejściowy plan krajowy, ograniczone odstępstwo obowiązujące w całym okresie eksploatacji itp.).

23. Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko ma zastosowanie do „szkod wyrządzonych środowisku naturalnemu”, których definicja zawiera różne odniesienia do poziomu istotności tych szkód.

24. Komisja uważa, że zasada „zanieczyszczający płaci” jest uwzględniona w całym podejściu określonym w dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych i obejmuje również zanieczyszczenia mieszczące się w granicach dopuszczonych prawem, ponieważ granice te stają się z czasem bardziej restrykcyjne. Podmioty gospodarcze muszą inwestować, tj. płacić, aby tych granic nie przekraczać. Fakt, że warunki zezwolenia muszą opierać się na najlepszych dostępnych technikach (BAT) oraz że te BAT są okresowo poddawane przeglądowi, wzmacniają i aktualizowane, skłania sektory przemysłu do ciągłego inwestowania w bardziej wydajne i mniej zanieczyszczające urządzenia, a tym samym przestrzegania bardziej restrykcyjnych dopuszczalnych wielkości emisji.

Dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych nie zawiera wymogu, aby instalacje ponosiły koszt wpływu na społeczeństwo zanieczyszczeń, które są dozwolone na podstawie zezwolenia.

35. Państwa członkowskie muszą ustanowić politykę ustalania cen wody obejmującą odpowiednie środki zachęty do efektywnego wykorzystywania wody oraz uwzględniającą – zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” – odpowiedni udział różnych sposobów wykorzystywania wody w zwrocie kosztów za usługi wodne (istnieje pewien margines swobody, który umożliwia wzięcie pod uwagę elementów społecznych, gospodarczych lub środowiskowych, np. poprzez taryfy socjalne, taryfy uwzględniające niedobór wody).

36. Komisja uważa, że gospodarstwa domowe ponoszą większość kosztów oczyszczania wody (związanych z zanieczyszczeniem wynikającym z innych rodzajów działalności, w tym rolnictwa), podczas gdy w rolnictwie zużywa się duże ilości wody, która nie jest oczyszczona. Stosowanie ustalania cen wody w celu zwrotu kosztów za usługi (w tym kosztów środowiskowych) jest środkiem *erga omnes*, zasada „zanieczyszczający płaci” ma natomiast zastosowanie na poziomie zanieczyszczających do celów nakładania kar za naruszenia.

38. Stosowanie zasady „zanieczyszczający płaci” leży głównie w gestii państw członkowskich, które muszą włączyć tę zasadę do przepisów krajowych. Grzywny w związku z naruszeniem przepisów krajowych lub unijnych nakłada się zawsze na poziomie indywidualnym.

39. W 2021 r. Komisja aktualizuje strategię tematyczną w dziedzinie ochrony gleby, aby zająć się problematyką degradacji gleby i gruntów w sposób kompleksowy oraz przyczynić się do osiągnięcia do 2030 r. neutralności degradacji gruntów. Nowy Plan działania na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby dotyczy w szczególności zanieczyszczenia gleby i remediacji zanieczyszczonych terenów.

W obecnej WPR istnieje szereg instrumentów i środków przyczyniających się do realizacji działań, które ograniczają skażenie gleby.

40. W przypadku najbardziej zanieczyszczających instalacji przemysłowych w dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych przewiduje się zintegrowane podejście do zapobiegania emisjom do powietrza, wody i gleby oraz do ich kontroli, do gospodarowania odpadami, do efektywności energetycznej oraz do zapobiegania wypadkom.

41. W przypadku działań zanieczyszczających, które miały miejsce dawno temu, istnieje większe ryzyko, że zanieczyszczający już nie istnieje, nie można go zidentyfikować lub jest niewypłacalny. Możliwe jest jednak stosowanie zasady „zanieczyszczający płaci” również w niektórych z tych przypadków – z pewnością wtedy, gdy na szczeblu krajowym obowiązują rygorystyczne przepisy dotyczące zanieczyszczenia gleby oraz systemy odpowiedzialności. Jeżeli chodzi o dyrektywę w sprawie odpowiedzialności za środowisko, w przypadku gdy szkody wyrządzone środowisku naturalnemu wynikają z działalności prowadzonej przed dniem 30 kwietnia 2007 r., lecz niezakończonych przed tą datą, dyrektywa ta ma zastosowanie zgodnie z pkt 34 wyroku w sprawach połączonych C-379/08 i C-380/08.

54. Zawiadomienie zawiera bardzo szczegółową analizę, która ma pomóc w wyjaśnieniu, w jaki sposób obowiązujące przepisy należy stosować w praktyce.

Jeżeli chodzi o ważność prawną zawiadomienia, Komisja podkreśla, że jedynie Trybunał Sprawiedliwości może określić ostateczną wykładnię dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko, i zwraca uwagę, że w zawiadomieniu przedstawiono jej rozumienie prawidłowej wykładni prawnej tej dyrektywy.

56. Komisja uważa sytuację, którą opisał Europejski Trybunał Obrachunkowy, za poważne ryzyko.

57. Komisja uważa, podobnie jak Europejski Trybunał Obrachunkowy, że im większe są koszty remediacji, tym większe jest ryzyko, że w przypadku braku towarzyszącego zabezpieczenia finansowego podmiot gospodarczy nie będzie dysponował zasobami umożliwiającymi pokrycie tych kosztów.

60. Komisja uważa, podobnie jak Europejski Trybunał Obrachunkowy, że obowiązkowe zabezpieczenie finansowe powinno zmniejszyć ryzyko przeniesienia kosztów na skarb państwa z powodu niewypłacalności.

63. Tired drugie – Zgodnie z dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych sprawozdanie bazowe jest podstawą do oceny działań związanych z remediacją, które podmiot gospodarczy musi podjąć po ostatecznym zakończeniu działalności. Zgodnie ze „Wskazówkami Komisji Europejskiej dotyczącymi opracowywania sprawozdań bazowych na podstawie art. 22 ust. 2 dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych” (2014/C 136/03) w stosownych przypadkach w sprawozdaniu takim należy również uwzględnić historię terenu i zanieczyszczenia w przeszłości, a zatem powinny one podlegać remediacji ze środków prywatnych.

### WNIOSKI I ZALECENIA

71. Komisja podejmuje również działania, aby wspierać państwa członkowskie we wdrażaniu zasady „zanieczyszczający płaci”, lecz mimo to zasada ta nadal nie jest w pełni stosowana.

72. To do państw członkowskich należy zapewnienie ustalania cen w odniesieniu do zanieczyszczeń mieszczących się w dozwolonych poziomach.

W przypadku wody istnieją koszty zasobów i koszty zanieczyszczenia związane z jej (nadmiernym) poborem.

Emisje mieszczące się w granicach dopuszczonych prawem również wymagają inwestycji, ponieważ te wymogi prawne stają się z czasem bardziej rygorystyczne.

Niektóre mniejsze instalacje obejmuje dyrektywa (UE) 2015/2193 w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza ze średnich obiektów energetycznego spalania. Ma ona zastosowanie do obiektów energetycznego spalania o nominalnej mocy cieplnej nie mniejszej niż 1 megawat i mniejszej niż 50 megawatów, niezależnie od rodzaju wykorzystywanego przez nie paliwa. Nawet jeśli zasada „zanieczyszczający płaci” nie jest wyraźnie wymieniona w tej dyrektywie, przedmiotowe instalacje również są obciążane kosztami zanieczyszczenia, gdyż ponoszą koszty dostosowania się do wymogów dyrektywy.

### **Zalecenie 1 – Ocenić możliwość lepszego uwzględnienia zasady „zanieczyszczający płaci” w przepisach dotyczących środowiska**

Komisja zgadza się, że należy zbadać, w jaki sposób zasada „zanieczyszczający płaci” jest stosowana przy realizacji zobowiązań określonych w Europejskim Zielonym Ładzie, poprzez przeprowadzenie oceny stosowania tej zasady i współpracę z państwami członkowskimi nad jej wdrażaniem, w tym ustalaniem opłat za emisję i stopniowym wycofywaniem dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska.

Komisja przyjmuje zalecenie 1 lit. a).

Na początku 2022 r. Komisja zaproponuje przegląd unijnych środków dotyczących ograniczenia zanieczyszczeń pochodzących z dużych instalacji przemysłowych, zgodnie z zapowiedzią zawartą w Europejskim Zielonym Ładzie. Przegląd ten ma na celu przyczynienie się do osiągnięcia zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń na rzecz

nietoksycznego środowiska oraz wspieranie polityki w dziedzinie klimatu, energii i gospodarki o obiegu zamkniętym.

Komisja częściowo przyjmuje zalecenie 1 lit. b).

W Europejskim Zielonym Ładzie, strategii „Od pola do stołu”, strategii na rzecz bioróżnorodności oraz nowym planie działania na rzecz eliminacji zanieczyszczeń określono działania, które Komisja podejmie, by rozwiązać problem zanieczyszczenia wody. We wniosku dotyczącym nowej WPR Komisja wzmocniła zasadę warunkowości, co pozwoliłoby lepiej zaradzić zanieczyszczeniom rozproszonym, a kwestia ta jest rozpatrywana w ramach procedury współdecyzji. Komisja zgadza się, że powinna uwzględniać koszty i korzyści wynikające ze stosowania zasady „zanieczyszczający płaci” w swojej polityce regulacyjnej zgodnie ze swoimi wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa. Komisja nie może jednak przyjąć zalecenia dotyczącego uwzględniania kosztów i korzyści oraz zmian regulacyjnych i administracyjnych w odniesieniu do konkretnych środków, jeżeli leżą one w gestii państw członkowskich.

73. W dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko zdefiniowano kluczowe pojęcia, a powiązane terminy są zdefiniowane w innych dyrektywach (takich jak ramowa dyrektywa wodna) ściśle powiązanych z tą dyrektywą. Okazało się, że wypracowanie wspólnego rozumienia pełnych implikacji definicji tych pojęć stanowi wyzwanie. Wytyczne Komisji przyjęte w marcu 2021 r. zaspokajają potrzebę takiego rozumienia.

### **Zalecenie 2 – Rozważyć wzmocnienie stosowania zasady „zanieczyszczający płaci” w obszarach objętych dyrektywą w sprawie odpowiedzialności za środowisko**

Komisja przyjmuje zalecenie 2 lit. a).

Komisja przyznaje, że w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko rzeczywiście brakuje wyraźnych kryteriów oceny szkód wyrządzonych w wodach i szkód dotyczących powierzchni ziemi, takich jak kryteria przewidziane w załączniku I do tej dyrektywy do celów oceny szkód wyrządzonych gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych. Prawnie wiążące kryteria dotyczące takich szkód mogłyby być faktycznie przydatne – Komisja rozważy tę kwestię w kontekście oceny.

Komisja przyjmuje zalecenie 2 lit. b).

### **Zalecenie 3 – Chronić środki finansowe UE przed wykorzystywaniem ich do finansowania projektów, których koszt powinien pokrywać zanieczyszczający**

Komisja przyjmuje to zalecenie.

W ramach zarządzania dzielonego to państwa członkowskie są odpowiedzialne za wybór operacji, w przypadku których należy stosować warunki zalecane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- a) Komisja zapewni – za pomocą mechanizmów wprowadzonych w ramach prawnych polityki spójności – aby przestrzegano obowiązującego prawa Unii w odniesieniu do kroków niezbędnych do obciążania zanieczyszczających kosztami zanieczyszczeń, za

które są odpowiedzialni, oraz aby państwa członkowskie były świadome swoich obowiązków w tym zakresie.

- b) Komisja zbada tę kwestię w kontekście zalecenia 2.

## Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę I, której przewodniczy członek Trybunału Samo Jereb i która zajmuje się wydatkami związanymi ze zrównoważonym użytkowaniem zasobów naturalnych. Kontrolą kierował członek Trybunału Viorel Ștefan, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Roxana Banica, szefowa gabinetu; Olivier Prigent, attaché; Colm Friel, kierownik; Frédéric Soblet, koordynator zadania; Roberto Resegotti, zastępca koordynatora zadania, a także kontrolerzy: Georgios Karakatsanis, Katarzyna Radecka-Moroz oraz Anna Sfiligoi. Autorką projektu graficznego jest Marika Meisenzahl. Wsparcie językowe zapewniła Cathryn Lindsay.



Viorel Ștefan



Roxana Banica



Olivier Prigent



Colm Friel



Frédéric Soblet



Roberto Resegotti



Katarzyna  
Radecka-Moroz



Anna Sfiligoi

# Kalendarium

| Wydarzenie   | Data      |
|--|-----------|
| Zatwierdzenie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli  | 11.3.2020 |
| Oficjalne przesłanie wstępnej wersji sprawozdania Komisji (lub innej jednostce kontrolowanej)          | 26.3.2021 |
| Przyjęcie ostatecznej wersji sprawozdania po postępowaniu kontryktoryjnym                              | 19.5.2021 |
| Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innych jednostek kontrolowanych) we wszystkich językach | 14.6.2021 |

## PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2021.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów jest realizowana na podstawie [decyzji Trybunału nr 6/2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że dokumenty zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania niedozwolone jest zmienianie oryginalnego znaczenia albo przesłania dokumentów. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego ich wykorzystania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest zweryfikowanie dodatkowych praw autorskich. W takim przypadku uzyskanie zezwolenia na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie opisane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE może być konieczne wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystania i nie jest udostępniana licencja na nie.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są odsyłacze do stron zewnętrznych. Trybunał nie kontroluje ich zawartości i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

### Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

|      |                        |           |                    |                   |
|------|------------------------|-----------|--------------------|-------------------|
| PDF  | ISBN 978-92-847-6283-5 | 1977-5768 | doi:10.2865/114167 | QJ-AB-21-014-PL-N |
| HTML | ISBN 978-92-847-6285-9 | 1977-5768 | doi:10.2865/45513  | QJ-AB-21-014-PL-Q |



Zanieczyszczenie środowiska niesie za sobą znaczne koszty dla społeczeństwa i jest istotnym problemem w opinii obywateli UE. Wdrożenie zasady „zanieczyszczający płaci” stanowi zachętę dla zanieczyszczających, by unikali wyrządzania szkód w środowisku, i umożliwia pociągnięcie ich do odpowiedzialności za spowodowane zanieczyszczenia. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że zasada „zanieczyszczający płaci” została – w różnym stopniu – odzwierciedlona i zastosowana w poszczególnych strategiach UE w dziedzinie środowiska, przy czym uwzględniono ją i wdrożono w niepełnym zakresie. Z budżetu UE są niekiedy finansowane działania mające na celu usuwanie zanieczyszczeń, których koszty zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” powinni ponosić zanieczyszczający. Trybunał zaleca, aby lepiej uwzględnić tę zasadę w przepisach dotyczących ochrony środowiska, wzmocnić na szczeblu unijnym system ponoszenia odpowiedzialności za środowisko oraz skuteczniej chronić środki unijne przed wykorzystywaniem ich do finansowania projektów, których koszty powinien pokryć zanieczyszczający.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji  
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY  
12 rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: [eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx)

Strona internetowa: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors