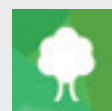


Sprawozdanie specjalne

**Wsparcie UE na rzecz
oczyszczalni ścieków
komunalnych w dorzeczu
Dunaju: konieczne są
dalsze działania, aby
pomóc państwom
członkowskim w realizacji
celów polityki UE w zakresie
gospodarowania ściekami**



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luksemburg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2446-0	ISSN 1831-0923	doi:10.2865/620067	QJ-AB-15-006-PL-C
PDF	ISBN 978-92-872-2436-1	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/721619	QJ-AB-15-006-PL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2433-0	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/4557	QJ-AB-15-006-PL-E

© Unia Europejska, 2015

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

W celu wykorzystania lub powielenia wykresu 1 należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właściciela praw autorskich.

Printed in Luxembourg

Sprawozdanie specjalne**Wsparcie UE na rzecz
oczyszczalni ścieków
komunalnych w dorzeczu
Dunaju: konieczne są
dalsze działania, aby
pomóc państwom
członkowskim w realizacji
celów polityki UE w zakresie
gospodarowania ściekami**

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności wybranych obszarów działalności UE lub kwestii związanych z zarządzaniem. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc 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 kontroli II, której przewodniczy członek Trybunału Henri Grethen i która zajmuje się takimi obszarami wydatków jak polityki strukturalne, transport i energia. Kontrolą kierował George Pufan, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Patrick Weldon, szef gabinetu; Mircea Radulescu, attaché; Alain Vansilliette, kierownik działu; Marion Colonerus, kierownik zespołu, a także kontrolerzy: Zuzana Gullova, Attila Horvay-Kovacs, Jean-François Hynderick, Dana Moraru, Radka Papouskova, Tomasz Plebanowicz i Olivier Prigent.



Od lewej: Mircea Radulescu, Alain Vansilliette, Olivier Prigent, George Pufan, Zuzana Gullova, Patrick Weldon, Attila Horvay-Kovacs i Tomasz Plebanowicz.

Punkt

Glosariusz

I–VII Streszczenie

1–11 Wprowadzenie

1–7 Wstęp

8–11 Współfinansowanie przez UE infrastruktury ściekowej

12–17 Zakres kontroli i podejście kontrolne

18–105 Uwagi

18–33 Dotrzymanie terminów określonych w dyrektywie dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych

21–29 Państwa członkowskie co do zasady dotrzymywały określonych w dyrektywie dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych terminów w zakresie zbierania ścieków, ale nie w zakresie ich oczyszczania

30–31 Komisja nie dysponuje pełnymi informacjami na temat sytuacji w aglomeracjach o RLM poniżej 2 000

32–33 Komisja monitoruje przypadki niezgodności w trzech z czterech państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne

34–44 Wykorzystanie środków unijnych dostępnych w okresie programowania 2007–2013

36–41 Nie wykorzystano wszystkich środków dostępnych w ramach programów operacyjnych na lata 2007–2013

42–44 Do końca 2013 r. w większości przypadków nie udało się osiągnąć wartości docelowych dla wskaźników produktu i rezultatu

45–88 Skuteczność współfinansowanych przez UE oczyszczalni ścieków komunalnych

46–71 Wyniki oczyszczalni ścieków komunalnych

72–88 Wykorzystanie osadów wytwarzanych przez oczyszczalnie ścieków komunalnych

89–105 Trwałość finansowa współfinansowanych przez UE oczyszczalni ścieków komunalnych

95–99 Jedynie w 11% przypadków taryfy pobierane od użytkowników za odprowadzanie ścieków w pełni pokrywały poniesione koszty

100–101 W sytuacji jedynie częściowego pokrycia kosztów taryfy za odprowadzanie ścieków były w 92% przypadków poniżej poziomu przystępności cenowej proponowanego przez Komisję

102–105 Rezerwy finansowe były niewystarczające, by pokryć remont infrastruktury

106–119 **Wnioski i zalecenia**

Załącznik I – Proces oczyszczania ścieków komunalnych

Załącznik II – Wykaz skontrolowanych oczyszczalni ścieków komunalnych

Załącznik III – Terminy wdrożenia dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych

Odpowiedzi Komisji

Aglomeracja: obszar, gdzie zaludnienie lub działalność gospodarcza są wystarczająco skoncentrowane, aby ścieki komunalne były zbierane i przekazywane do oczyszczalni ścieków komunalnych lub do końcowego punktu zrzutu.

Bardziej rygorystyczne oczyszczanie ścieków/trzeci stopień oczyszczania ścieków: zgodnie z dyrektywą biologiczna/chemiczna faza oczyszczania stosowana jest w razie takiej potrzeby w celu zmniejszenia poziomu stężenia substancji odżywczych (azotu i fosforu) w oczyszczanych ściekach przed zrzuceniem ich do wód zagrożonych eutrofizacją.

Biochemiczne zapotrzebowanie na tlen (BZT_5): ilość tlenu pochłanianego przez mikroorganizmy w celu wyeliminowania znajdujących się w wodzie substancji organicznych i mineralnych ulegających biodegradacji. Wskaźnik BZT_5 używany jest zwyczajowo do pomiaru zużycia tlenu liczonego w $mg\ O_2/l$ po upływie pięciu dób. Im wyższy jest wskaźnik BZT_5 , tym większe jest zużycie tlenu przez mikroorganizmy, a tym samym – tym większe zanieczyszczenie.

Chemiczne zapotrzebowanie na tlen ($ChZT$): ilość pochłanianego tlenu przy następującym wskutek procesów chemicznych utlenianiu znajdujących się w wodzie substancji organicznych i mineralnych. Parametr ten wyrażany jest w $mg\ O_2/l$.

Dorzecze: obszar gruntu, z którego wszystkie spływy powierzchniowe odprowadzane są systemem strumieni, rzek oraz ewentualnie jezior do morza poprzez pojedyncze ujście rzeki, estuarium lub deltę.

Dyrektywa dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych: dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. mająca na celu ochronę środowiska przed niekorzystnymi skutkami odprowadzania ścieków komunalnych i ścieków z niektórych sektorów przemysłu. W związku z tym konieczne jest zbieranie i oczyszczanie ścieków w aglomeracjach o równoważnej liczbie mieszkańców (RLM) powyżej 2 000 i bardziej rygorystyczne oczyszczanie w aglomeracjach o RLM powyżej 10 000 na obszarach wrażliwych. Wymagane jest również zapewnienie odpowiedniego oczyszczania ścieków w przypadku zrzutów do wód słodkich i estuariów we wszystkich aglomeracjach poniżej 2 000 RLM wyposażonych w system zbierania ścieków.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego: celem funduszu jest wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej w Unii Europejskiej dzięki korygowaniu podstawowych dysproporcji regionalnych poprzez wsparcie finansowe inwestycji w tworzenie infrastruktury i trwałych miejsc prac, skierowane przede wszystkim do sektora przedsiębiorstw.

Eutrofizacja: wzbogacenie wody substancjami biogennymi, szczególnie związkami azotu i fosforu, powodującymi przyspieszony wzrost glonów, co prowadzi do zmniejszenia poziomu tlenu w wodzie oraz zanikania występujących naturalnie gatunków roślin, ryb oraz innych przedstawicieli fauny wodnej.

Fundusz Spójności: celem funduszu jest wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej w Unii Europejskiej dzięki finansowaniu projektów dotyczących ochrony środowiska i transportu w państwach członkowskich, w których produkt narodowy brutto na mieszkańca jest niższy niż 90% średniej unijnej.

Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (ISPA): instrument finansowy, który rozpoczął działanie w 2000 r. i którego celem było wspieranie państw kandydujących w przygotowaniach do przystąpienia do UE. Pomoc udzielana była na projekty infrastrukturalne realizowane w priorytetowych dla UE dziedzinach środowiska naturalnego i transportu. Po rozszerzeniu Unii w 2004 r. o 10 państw i w 2007 r. o kolejne dwa państwa projekty ISPA zostały włączone do projektów Funduszu Spójności.

Kontrole własne: w niniejszym sprawozdaniu oznaczają one (i) kontrole regularnie przeprowadzane przez operatora w ramach codziennej obsługi oczyszczalni ścieków komunalnych w celu monitorowania jakości zrzucanych ścieków oraz składu osadu ściekowego oraz (ii) kontrole przeprowadzane przez urządzenia przemysłowe w celu monitorowania jakości ścieków odprowadzanych do publicznej sieci kanalizacyjnej.

Obszar wrażliwy: wody muszą zostać zakwalifikowane przez państwo członkowskie jako obszar wrażliwy, jeśli należą do jednej z poniższych kategorii: (i) wody lub część wód zagrożone eutrofizacją, (ii) wody przeznaczone do pozyskiwania wody pitnej, w których mogłoby występować zbyt wysokie stężenie azotanów oraz (iii) obszary, na których w celu spełnienia warunków dyrektyw Rady konieczne jest bardziej rygorystyczne oczyszczanie. Właściwe wskazanie obszarów wrażliwych jest niezbędne, ponieważ na tej podstawie określa się rodzaj oczyszczania ścieków, który należy zastosować, aby ograniczyć czynniki wywołujące eutrofizację.

Obszary zwykłe: wody lub część wód niezagrożone eutrofizacją.

Oczyszczalnia ścieków komunalnych: infrastruktura obejmująca szereg procesów mających za zadanie ograniczyć zanieczyszczenie ścieków z aglomeracji miejskiej do dopuszczalnego poziomu przed zrzuceniem ich do wód.

Oczyszczanie pierwotne: mechaniczna faza oczyszczania polegająca na wstępnym wyodrębnieniu ze ścieków dużych cząstek zanieczyszczeń.

Oczyszczanie wtórne: faza biologiczna polegająca na oczyszczaniu ścieków z organicznych zanieczyszczeń ulegających biodegradacji.

Okres programowania: wieloletnie ramy planowania i realizacji wydatków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Opłata za odprowadzanie ścieków (taryfa): opłata pobierana od odprowadzających ścieki do sieci kanalizacyjnej lub oczyszczalni ścieków, czyli od korzystających z usług oczyszczania ścieków. Taryfy mogą różnić się w zależności od rodzaju użytkowników usługi (np. gospodarstwa domowe i zakłady przemysłowe).

Pozwolenie na odprowadzanie ścieków: w niniejszym sprawozdaniu są to pozwolenia wydawane odprowadzającym ścieki zgodnie z przepisami prawa krajowego. Pozwolenia wydawane oczyszczalniom ścieków zawierają m.in. informacje na temat przepustowości oczyszczalni i wartości granicznych, których należy przestrzegać w zakresie różnego rodzaju parametrów i zanieczyszczeń.

Program operacyjny: w programie operacyjnym określa się priorytety danego państwa członkowskiego oraz szczegółowe cele, a także sposób, w jaki środki (pochodzące z UE oraz ze źródeł krajowych i prywatnych) zostaną wykorzystane w danym okresie (co do zasady przez siedem lat) na sfinansowanie projektów. Projekty te muszą przyczyniać się do osiągnięcia pewnej liczby celów określonych na poziomie osi priorytetowej programu operacyjnego. Programy ustanawiane są dla każdego z funduszy w obszarze polityki spójności (tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Społecznego). Są one przygotowywane przez państwa członkowskie, a przed dokonaniem jakichkolwiek płatności z budżetu UE muszą zostać zatwierdzone przez Komisję. Zmian w programach można dokonywać wyłącznie podczas trwania okresu, który obejmują, za zgodą obu stron.

Równoważna liczba mieszkańców (RLM): ilościowe określenie ładunku zanieczyszczenia ścieków za pomocą „równoważnej” liczby osób, które wytworzyłyby odpady o tym samym ładunku. Pojedyncza jednostka RLM odpowiada ładunkowi ścieków wytworzonych przez jednego mieszkańca i stanowi organiczny ładunek ulegający biodegradacji o pięciodniowym biochemicznym zapotrzebowaniu na tlen wynoszącym 60g tlenu na dobę.

Sieć kanalizacyjna: infrastruktura fizyczna obejmująca rury, pompy, kraty, kanały itd. wykorzystywane do odprowadzania ścieków z miejsca ich powstawania do punktu oczyszczania lub usunięcia.

Ścieki oczyszczone: oczyszczone ścieki odprowadzane do wód.

Ścieki: wszelkie wody, których jakość została zaburzona. Są one na ogół odprowadzane za pomocą sieci kanalizacyjnej do oczyszczalni ścieków. Oczyszczone ścieki są zrzucane kanałem ściekowym do wody. Ścieki powstałe na obszarach pozbawionych dostępu do publicznej sieci kanalizacyjnej zbierane są za pośrednictwem pojedynczych systemów, takich jak zbiorniki bezodpływowe.

Warunki wstępne: w kontekście przygotowywania programów operacyjnych współfinansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w okresie programowania 2014–2020 państwa członkowskie muszą ocenić, czy zostały spełnione uprzednio zdefiniowane warunki wstępne. W przypadku gdy nie zostały one spełnione, należy przygotować plany działania, aby zapewnić ich spełnienie do 31 grudnia 2016 r.

Zasada „zanieczyszczający płaci”: zasada określona w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 191 ust. 2). W odniesieniu do ścieków oznacza to, że zrzucający ścieki powinni płacić za spowodowane zanieczyszczenia (np. gospodarstwa domowe płacą za usługę oczyszczania ścieków, uiszczając opłatę za ich odprowadzanie; oczyszczalnie ścieków uiszczają opłaty z tytułu zanieczyszczeń).

Zawiesina ogółem: ilość cząstek mineralnych i organicznych w wodzie, które mogą zostać pochwycone za pomocą filtra porowatego. Parametr ten wyrażany jest również w mg/l.

I Ścieki i osady ściekowe z aglomeracji miejskich mogą obniżać jakość wody w europejskich jeziorach, rzekach i wodach przybrzeżnych oraz jakość gleb i wód gruntowych. W związku z tym UE przyjęła odpowiednie dyrektywy, a także współfinansowała budowę oczyszczalni ścieków za pośrednictwem Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

II Przeprowadzona przez Trybunał kontrola dotyczyła czterech państw leżących w dorzeczu Dunaju (Republika Czeska, Węgry, Rumunia i Słowacja). Trybunał zweryfikował postępy we wdrażaniu dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych i – na podstawie próby 28 oczyszczalni współfinansowanych przez UE – przeanalizował wyniki w zakresie oczyszczania ścieków, wykorzystanie wytworzonego osadu ściekowego i trwałość finansową infrastruktury.

III Trybunał doszedł do wniosku, że w okresie programowania 2007–2013 wydatki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego/Funduszu Spójności w zasadniczy sposób przyczyniły się do poprawy sytuacji w zakresie zbierania i oczyszczania ścieków, lecz nie na tyle, aby zapewnić dotrzymanie terminów dotyczących oczyszczania ścieków. Trybunał zaleca, aby Komisja wzmocniła wymogi dotyczące sprawozdawczości oraz aby państwa członkowskie wprowadziły przepisy prawne w celu zapewnienia bezzwłocznego podłączenia gospodarstw domowych do publicznej sieci kanalizacyjnej.

IV Trybunał odnotował, że absorpcja środków udostępnionych w okresie programowania 2007–2013 przebiegała powoli oraz że wskaźniki w programach operacyjnych nie umożliwiają porównania postępów poczynionych we wdrażaniu dyrektywy. Trybunał zaleca, by państwa członkowskie udostępniały aktualne informacje na temat środków finansowych koniecznych do uzyskania pełnej zgodności z dyrektywą oraz informacje na temat ewentualnych źródeł finansowania.

V Współfinansowane przez UE oczyszczalnie ścieków komunalnych, które objęto kontrolą, w większości przypadków spełniały wymogi dotyczące oczyszczonych ścieków określone w pozwoleniach na odprowadzanie ścieków i wymagania ustanowione w dyrektywie (w stosownych przypadkach). Niemniej jednak około jedna trzecia obiektów była zbyt duża (nawet po uwzględnieniu przyłączy planowanych w przyszłości). Oprócz konieczności zwrócenia uwagi na stosowne rozmiary oczyszczalni Trybunał zaleca, by Komisja i państwa członkowskie zajęły się kwestią przelewów burzowych, ponieważ mogą one negatywnie wpłynąć na jakość wody, oraz by operatorzy oczyszczalni wykorzystywali możliwości ograniczenia kosztów operacyjnych. Ponadto Trybunał zaleca, by Komisja oceniła, czy stężenia graniczne określone w dyrektywie są stosowne, biorąc pod uwagę postęp technologiczny, jaki dokonał się od czasu przyjęcia dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych w 1991 r.

VI Skontrolowane oczyszczalnie ścieków w odpowiedni sposób wykorzystywały osad ściekowy, z wyjątkiem jednego państwa członkowskiego. Niemniej jednak nie ma wiążących wymogów w zakresie zanieczyszczeń w odniesieniu do wszystkich sposobów wykorzystania osadu. Trybunał zaleca, by Komisja i państwa członkowskie ustaliły kryteria w zakresie wszystkich tych sposobów i podjęły niezbędne działania w celu zapewnienia solidnego systemu monitorowania zanieczyszczeń.

VII Nie udało się osiągnąć w pełni zadowalającego poziomu trwałości finansowej infrastruktury współfinansowanej przez UE. Trybunał zaleca, by Komisja zachęcała państwa członkowskie do wdrożenia odpowiedzialnej polityki cenowej w zakresie ścieków, zgodnie z którą taryfy nie będą niższe niż wynoszący 4% poziom przystępności cenowej określony przez Komisję. Należy również podjąć działania w celu zapewnienia, by udostępniano wystarczające środki na pokrycie niezbędnych kosztów związanych z utrzymaniem i remontem infrastruktury.

Wstęp

01

Głównym celem unijnej polityki wodnej jest zapewnienie wystarczającej ilości wody o dobrej jakości na potrzeby ludzi i środowiska naturalnego w całej UE. Zanieczyszczenie wody jest jednym z głównych problemów ekologicznych wymienianych przez obywateli UE.

02

W niniejszym sprawozdaniu skupiono się na dorzeczu Dunaju, które stanowi największe dorzecze w Europie (801 463 km²) i obejmuje 19 państw. Jest ono narażone na zanieczyszczenia pochodzące z różnych źródeł.

03

Jednym ze źródeł zanieczyszczeń wody są zrzuty częściowo oczyszczonych lub nieoczyszczonych ścieków z aglomeracji. Dyrektywa dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych¹ z 1991 r. wymaga od państw członkowskich, by w określonym terminie aglomeracje zostały wyposażone w systemy zbierania ścieków oraz by zbierane ścieki były poddawane stosownemu oczyszczaniu.

04

Wytwarzany w oczyszczalniach ścieków osad może być szkodliwy dla wody i gleby, głównie z powodu zawartości metali ciężkich. Z tego względu zakazano zrzutów osadu do wód powierzchniowych, a dyrektywa dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych stanowi, że osad powinien być ponownie wykorzystywany. Warunki zastosowania osadu ściekowego na glebach rolnych² określa dyrektywa dotycząca osadów ściekowych³, w której ustalono zasady pobierania próbek i analizy osadu i gleby oraz

wyznaczono limity stężeń i maksymalne roczne ilości metali ciężkich, jakie można wprowadzać do gleby.

05

Zarys procesu oczyszczania ścieków i usuwania osadów przedstawiono w **załączniku I**.

06

Głównym celem ramowej dyrektywy wodnej⁴ jest osiągnięcie dobrego stanu wód powierzchniowych i gruntowych do 2015 r. Do wdrożenia dyrektywy służy przede wszystkim plan zarządzania wodami w dorzeczu. Do 2009 r. każde państwo członkowskie miało opracować tego rodzaju plan obejmujący program działań dla każdego obszaru dorzecza na terytorium danego państwa⁵. Program ten miał zawierać m.in. działania wymagane do wdrożenia przepisów UE dotyczących ochrony wód (takich jak dyrektywa dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych).

07

W ogłoszonym w 2013 r. ogólnym unijnym programie działań w zakresie środowiska do 2020 r.⁶ przewidziano obowiązek ograniczenia emisji azotu i fosforu, związanych m.in. ze ściekami komunalnymi i przemysłowymi oraz ze stosowaniem nawozów. Również w Planie ochrony zasobów wodnych Europy⁷ z 2012 r. za nieodzowne uznano poprawę wskaźników zgodności dotyczących oczyszczania ścieków, w czym pomóc miało długofalowe planowanie inwestycji.

- 1 Dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.U. L 135 z 30.5.1991, s. 40).
- 2 Zanieczyszczenie gleby może prowadzić do zanieczyszczenia wody w wyniku przedostawania się zanieczyszczeń do wód gruntowych lub w wyniku spływu wody.
- 3 Dyrektywa Rady 86/278/EWG z dnia 12 czerwca 1986 r. w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby, w przypadku wykorzystywania osadów ściekowych w rolnictwie (Dz.U. L 181 z 4.7.1986, s. 6).
- 4 Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. L 327 z 22.12.2000, s. 1).
- 5 Gdy obszar danego państwa obejmuje dorzecza różnych rzek (np. na terenie Republiki Czeskiej znajduje się część dorzecza Dunaju, jak również fragmenty dorzeczy Łaby i Odry), należało przygotować plan dla każdej z tych części (dorzeczy).
- 6 Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety” (Dz.U. L 354 z 28.12.2013, s. 171).
- 7 COM(2012) 673 final z dnia 14 listopada 2012 r.

Współfinansowanie przez UE infrastruktury ściekowej

08

Koszty budowy, rozbudowy i modernizacji oczyszczalni ścieków i sieci kanalizacyjnych kwalifikują się do wsparcia unijnego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności. Jeśli chodzi o obszary wiejskie, współfinansowanie można również otrzymać z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. W przypadku państw członkowskich, które przystąpiły do UE w latach 2004 i 2007, fundusze były dostępne od 2000 r. do daty przystąpienia w ramach Instrumentu Przekładowej Polityki Strukturalnej (ISPA). W momencie przystąpienia tych państw do Unii projekty ISPA stały się projektami realizowanymi w ramach Funduszu Spójności.

09

W okresie programowania 2000–2006 na infrastrukturę ściekową przeznaczono około 12,9 mld euro środków unijnych w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności, a w latach 2007–2013 kwota ta wyniosła 14,6 mld euro.

10

Współfinansowane projekty infrastrukturalne (zob. **ramka 1**) są realizowane w trybie zarządzania dzielonego, przy czym Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność za wykonanie budżetu UE⁸. W okresie programowania 2000–2006 oprócz programów operacyjnych Komisja zatwierdziła projekty zgłoszone przez państwa członkowskie do finansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, których łączny koszt przekracza 50 mln euro, oraz wszystkie projekty zgłoszone do finansowania z Funduszu Spójności i ISPA. W okresie programowania 2007–2013 oprócz zatwierdzania programów Komisja miała obowiązek zatwierdzać jedynie tzw. duże projekty, czyli takie, których koszt przekraczał 50 mln euro⁹. Podjęcie decyzji o współfinansowaniu projektu wiąże się z ustaleniem kwoty dotacji (wskaźnika pomocy) oraz określeniem warunków finansowania, które należy spełnić.

8 Art. 17 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

9 Od 1 stycznia 2007 r. do 25 czerwca 2010 r. w przypadku projektów dotyczących środowiska naturalnego ten próg wynosił 25 mln euro.

Przykład współfinansowanego projektu skontrolowanego na miejscu przez Trybunał



Zdjęcie 1 – Oczyszczalnia ścieków (Węgry – Zalaegerszeg)
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy

Na Węgrzech jeden z projektów obejmował (i) budowę nowej sieci kanalizacyjnej na określonych obszarach aglomeracji oraz rozbudowę istniejącej sieci na pozostałych obszarach, (ii) rozbudowę oczyszczalni ścieków komunalnych w celu zapewnienia usuwania substancji biogennych oraz (iii) utworzenie stacji oczyszczania osadów.

W grudniu 2004 r. Komisja zatwierdziła ten projekt, a w grudniu 2011 r. został on uruchomiony. Całkowita kwota wydatków poniesionych w ramach projektu wyniosła 48,3 mln euro, z czego UE przeznaczyła na ten cel 36,2 mln euro.

11

Dwie dyrekcje generalne Komisji odgrywają istotną rolę, jeśli chodzi o politykę w dziedzinie oczyszczania ścieków:

- a) Dyrekcja Generalna ds. Środowiska jest odpowiedzialna za unijną politykę ochrony środowiska w dziedzinie wód, w tym oczyszczanie ścieków. Ma ona obowiązek monitorować wdrażanie stosownych przepisów (np. terminów realizacji celów zawartych w dyrektywie dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych), a w razie potrzeby wszczynać procedury w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Podczas badania jakości proponowanych programów operacyjnych dyrekcja ta doradza Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej. Wydaje ona również opinie podczas oceny dużych projektów i projektów Funduszu Spójności;
- b) Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej jest odpowiedzialna za budżet UE w dziedzinie polityki regionalnej, z którego mogą być współfinansowane projekty dotyczące infrastruktury ściekowej.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

12

12

W ramach kontroli Trybunał ocenił, na ile skutecznie wydatki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego/Funduszu Spójności na rzecz oczyszczania ścieków przyczyniły się do osiągnięcia przez państwa członkowskie celów unijnej polityki w zakresie ścieków. Trybunał zamierza podjąć zagadnienia związane z wdrażaniem ramowej dyrektywy wodnej w dorzeczu Dunaju w innych sprawozdaniach.

13

W trakcie kontroli skupiono się na czterech państwach członkowskich położonych w górnej, środkowej i dolnej części dorzecza Dunaju, czyli Republice Czeskiej, Węgrzech, Rumunii i Słowacji¹⁰.

14

W trakcie kontroli starano się odpowiedzieć na następujące pytania:

- a) Czy państwa członkowskie dotrzymały wyznaczonych terminów w celu zapewnienia zgodności z dyrektywą dotyczącą oczyszczania ścieków komunalnych?
- b) Czy państwa członkowskie odpowiednio wykorzystały środki dostępne w okresie programowania 2007–2013?
- c) Czy współfinansowane przez UE oczyszczalnie ścieków komunalnych funkcjonowały skutecznie?
- d) Czy współfinansowane przez UE oczyszczalnie ścieków komunalnych były stabilne pod względem finansowym?

15

Całkowity wkład UE na rzecz projektów w zakresie oczyszczania ścieków w czterech państwach członkowskich objętych kontrolą wyniósł 2,1 mld euro w okresie programowania 2000–2006¹¹ i 5,8 mld euro¹² w okresie 2007–2013.

16

Kontrola polegała na ocenie:

- a) najbardziej aktualnych danych dotyczących: poziomu podłączenia do sieci kanalizacyjnej w podziale na aglomeracje, skuteczności oczyszczania ścieków przez oczyszczalnie oraz liczby aglomeracji, które nie spełniają jeszcze wymogów dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych;
- b) wyników 28 oczyszczalni ścieków komunalnych. Ponieważ kontrola dotyczyła wyłącznie działających już oczyszczalni, większość projektów, które znalazły się w próbie, otrzymała dofinansowanie z UE w okresie programowania 2000–2006. Wykaz skontrolowanych oczyszczalni ścieków przedstawiono w **załączniku II**. Wszystkie z nich miały przepustowość powyżej 2 000 równoważnej liczby mieszkańców (RLM).

10 W obrębie dorzecza Dunaju leży część Republiki Czeskiej, większość terytorium Słowacji oraz całe terytorium Rumunii i Węgier.

11 W państwach tych projekty były finansowane w ramach ISPA od roku 2000 do daty przystąpienia do UE, a następnie w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności.

12 Dane według stanu na dzień 31.12.2013 r. (na podstawie rocznych sprawozdań z realizacji).

17

Dowody zgromadzono w drodze przeglądów i analiz dokumentacji (np. strategii krajowych, sprawozdań z realizacji, aktów prawnych, statystyk i danych na temat osiągniętych wyników otrzymanych od operatorów oczyszczalni), a także wywiadów z urzędnikami Komisji i państw członkowskich oraz z przedstawicielami właścicieli i operatorów oczyszczalni ścieków. Od marca 2013 r. do stycznia 2014 r. Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne w 14 z 28 oczyszczalni objętych próbą, a w przypadku pozostałych 14 oczyszczalni szczegółowo zbadał dokumentację. W dalszych częściach sprawozdania objaśniono kryteria oceny zastosowane podczas kontroli.

Dotrzymywanie terminów określonych w dyrektywie dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych

18

Dyrektywa dotycząca ścieków komunalnych stanowi, że:

- wszystkie aglomeracje o RLM powyżej 2 000 muszą być wyposażone w system zbierania ścieków komunalnych lub, w przypadku gdy ustanowienie takiego systemu nie jest uzasadnione, należy zastosować pojedyncze systemy lub inne właściwe systemy¹³ zapewniające ten sam poziom ochrony środowiska (art. 3 dyrektywy),
- we wszystkich aglomeracjach o RLM powyżej 2 000 ścieki należy poddać wtórnemu oczyszczaniu, tak aby oczyszczone ścieki nie przekraczały stężeń granicznych w zakresie biochemicznego zapotrzebowania na tlen (BZT₅), chemicznego zapotrzebowania na tlen (ChZT) i zawiesiny ogółem (art. 4),
- na obszarach wrażliwych¹⁴ we wszystkich aglomeracjach o RLM powyżej 10 000 ścieki należy poddać bardziej rygorystycznemu oczyszczaniu, tak aby oczyszczone ścieki nie przekraczały stężeń granicznych w zakresie azotu ogólnego¹⁵ (N_{og}) i fosforu ogólnego (P_{og}) (art. 5),
- we wszystkich aglomeracjach poniżej 2 000 RLM wyposażonych w system zbierania ścieków należy zapewnić odpowiednie oczyszczanie ścieków w przypadku zrzutów do wód słodkich i estuariów (art. 7).

19

Dla czterech państw członkowskich objętych kontrolą wyznaczono różne terminy spełnienia powyższych wymagań (zob. **załącznik III**). Jeżeli państwo członkowskie nie spełnia wymogów prawa unijnego, Komisja jest uprawniona do wszczęcia postępowania w sprawie naruszenia i może ostatecznie skierować sprawę do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

20

Trybunał zbadał:

- czy w przypadku aglomeracji o RLM powyżej 2 000 dotrzymano terminów przejściowych lub ostatecznych,
- czy dostępne były informacje potwierdzające, że zapewniono odpowiednie oczyszczanie ścieków w aglomeracjach o RLM poniżej 2 000, które są wyposażone w system zbierania,
- czy Komisja podjęła działania w przypadku niedotrzymania terminów określonych w dyrektywie dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych.

13 Za systemy pojedyncze mogą być uważane na przykład zbiorniki bezodpływowe.

14 Obszary określone jako wrażliwe na podstawie kryteriów w dyrektywie dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych (zob. **glosariusz**).

15 Azot ogólny oznacza sumę azotu Kjeldahla (azot organiczny i amonowy – NH₃), azotu azotanowego (NH₄) i azotu azotynowego (NO₂).

Państwa członkowskie co do zasady dotrzymywały określonych w dyrektywie dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych terminów w zakresie zbierania ścieków, ale nie w zakresie ich oczyszczania

Trzy z czterech państw członkowskich dotrzymywały terminy w zakresie zbierania ścieków

21

Na podstawie przeprowadzonej przez Komisję analizy danych przekazanych przez państwa członkowskie¹⁶ Trybunał stwierdza, że w odniesieniu do zbierania ścieków (art. 3 dyrektywy) spośród czterech skontrolowanych państw członkowskich jedynie Rumunia odnotowała niewielkie opóźnienie na

koniec 2012 r. w stosunku do terminów przejściowych (zob. **tabela 1**).

22

Trybunał zauważa jednak, że na podstawie danych państw członkowskich nie da się ocenić, czy pojedyncze systemy, z których pochodzi część ładunku, zapewniają zbliżony poziom ochrony środowiska naturalnego co systemy zbierania. W części aglomeracji udział ładunku pochodzącego z pojedynczych systemów jest dość wysoki i w niektórych przypadkach może stanowić nawet do 100% ładunku aglomeracji. W połowie 2014 r. Komisja wystąpiła z wnioskiem, by Republika Czeska, Węgry i Słowacja przedstawiły bardziej szczegółowe informacje ukazujące, w jaki sposób władze krajowe dbają o to, by pojedyncze systemy zapewniały podobny poziom ochrony środowiska naturalnego.

16 Dane przekazane w 2014 r. obrazujące sytuację na dzień 31 grudnia 2012 r. w przypadku Republiki Czeskiej, Rumunii i Słowacji oraz na dzień 31 grudnia 2011 r. w przypadku Węgier.

Tabela 1

Dotrzymywanie określonych w dyrektywie terminów w zakresie zbierania ścieków komunalnych (według stanu na 31 grudnia 2012 r.)

Państwo członkowskie	Wymóg	Stopień osiągnięcia: odsetek aglomeracji ¹ wyposażonych w system zbierania, łącznie z ładunkiem ² z pojedynczych systemów
Republika Czeska	100% aglomeracji do 2010 r.	100%; 7% ładunku ścieków pochodzi z pojedynczych systemów
Węgry	154 aglomeracje (31% wszystkich aglomeracji) do 2010 r.	100%; 14% ładunku ścieków pochodzi z pojedynczych systemów
Rumunia	61% ładunku do 2010 r.	Jedynie sześć aglomeracji w pełni spełniło wymogi. Niemniej jednak terminy przejściowe odnoszą się do ładunku ścieków: na koniec 2012 r. faktyczny poziom zbierania ścieków wyniósł 60,2%; 1% ładunku pochodzi z pojedynczych systemów.
Słowacja	291 aglomeracji (82% wszystkich aglomeracji) do 2010 r.	100%; 13% ładunku ścieków pochodzi z pojedynczych systemów, a 0,4% nie jest zbierane w ogóle.

¹ Komisja uznaje, że aglomeracja spełnia wymogi dyrektywy, jeśli ładunek zbierany w ramach systemów zbierania stanowi co najmniej 98% całkowitego ładunku wytwarzanego przez tę aglomerację, a ładunek, który nie jest zbierany, nie przekracza 2 000 RLM.

² Ładunek oznacza organiczny ładunek aglomeracji ulegający biodegradacji, wyrażony w RLM.

Źródło: Przeprowadzona przez Komisję analiza danych przekazanych przez państwa członkowskie.

23

Co więcej, fakt, że istnieje system zbierania, nie oznacza, że wszystkie gospodarstwa domowe, które mogłyby zostać podłączone, są do niego faktycznie podłączone. Niektóre gospodarstwa mogą na przykład w dalszym ciągu korzystać z pojedynczych systemów z powodów finansowych. Przepisy nakładające obowiązek podłączenia gospodarstw domowych do sieci kanalizacyjnej, a w niektórych przypadkach grzywny za zaniechanie podłączenia, zostały wprowadzone we wszystkich państwach członkowskich objętych kontrolą (zob. **tabela 2**). W trzech z czterech państw członkowskich nie określono jednak terminów podłączenia lub sformułowano je w sposób niejednoznaczny. Może to utrudniać skuteczne egzekwowanie obowiązku podłączenia do istniejącej sieci kanalizacyjnej. W kontekście przedmiotowej kontroli nie zbadano, w jaki sposób władze krajowe egzekwowały ten obowiązek.

Żadne z czterech państw członkowskich objętych kontrolą nie dotrzymało terminów w zakresie oczyszczania ścieków

24

Na podstawie przeprowadzonej przez Komisję analizy danych przekazanych przez państwa członkowskie Trybunał stwierdza, że na koniec 2012 r. w odniesieniu do oczyszczania ścieków wszystkie cztery państwa członkowskie w różnym stopniu nie dotrzymały terminów spełnienia wymogów¹⁷ w zakresie stężeń granicznych danych parametrów (zob. **tabela 3** – terminy przejściowe dla Węgier, Rumunii i Słowacji oraz **załącznik III** – wszystkie terminy). Biorąc pod uwagę opóźnienia w dotrzymywaniu terminów przejściowych oraz potrzebę ustalenia innych źródeł finansowania (zob. pkt 39 i 40), w przypadku Słowacji i Rumunii dotrzymanie ostatecznych terminów odpowiednio w 2015 i 2018 r. będzie zadaniem niezwykle trudnym.

17 W kontroli zgodności prawnej stosuje się podejście hierarchiczne. Oznacza to, że niedotrzymanie wymogów związanych ze zbieraniem ścieków (art. 3 dyrektywy) pociąga za sobą niedotrzymanie wymogów dotyczących zapewnienia oczyszczania ścieków (art. 4 i w stosownych przypadkach art. 5), nawet jeśli normy jakości oczyszczonych ścieków spełniają wymagania określone w dyrektywie. Na podobnej zasadzie nie można uznać, że aglomeracja, która nie spełnia norm jakości w zakresie oczyszczania wtórnego, dotrzymuje wymogów art. 5 (bardziej rygorystyczne oczyszczanie).

Tabela 2

Przepisy krajowe zapewniające podłączenie do istniejącej sieci kanalizacyjnej

Państwo członkowskie	Przepisy
Republika Czeska	Gminy mogą nałożyć obowiązek podłączenia i zastosować grzywny za jego nieprzestrzeganie. W przypadku budowy nowych obiektów lub remontów należy zapewnić oczyszczenie i unieszkodliwienie ścieków. Nie wyznaczono żadnych terminów.
Węgry	Obowiązek podłączenia w terminie 90 dni od utworzenia systemu zbierania. Grzywny (pobierane w formie podatku) w przypadku niepodłączenia.
Rumunia	Obowiązek podłączenia w przypadku budynków, w których prowadzona jest działalność społeczno-gospodarcza. Na operatorów oczyszczalni ścieków może zostać nałożona grzywna za nieuzasadnioną zwłokę w podłączaniu nowych użytkowników.
Słowacja	Obowiązek podłączenia spoczywa na właścicielach nieruchomości wytwarzającej ścieki, chyba że właściciel posiada pozwolenie na oczyszczanie ścieków w inny sposób (lecz nie określono terminów). Grzywny w przypadku niepodłączenia.

Źródło: Przeprowadzona przez Trybunał analiza przepisów krajowych

Tabela 3

Dotrzymanywanie określonych w dyrektywie terminów w zakresie oczyszczania ścieków komunalnych (stan na dzień 31.12.2012 r.)

Państwo członkowskie	Spełnienie wymogu oczyszczania wtórnego (przestrzeganie stężeń granicznych w zakresie BZT ₅ , ChZT i zawiesin ogólnych)		Spełnienie wymogu bardziej rygorystycznego oczyszczania na obszarach wrażliwych (przestrzeganie stężeń granicznych N _{og} i P _{og})	
	Wymóg	Stopień osiągnięcia	Wymóg	Stopień osiągnięcia
Republika Czeska	594 aglomeracje (do 2010 r.)	512 (86%)	132 aglomeracje (do 2010 r.)	83 (63%)
Węgry	154 aglomeracje (do 2010 r.)	130 (84%)	6 aglomeracji (do 2008 r.)	5 (83%)
			Zob. pkt 25 i 26.	
Rumunia	Ładunek (w RLM) 10 829 595 (do 2010 r.) 12 953 045 (do 2013 r.)	Ładunek (w RLM) 8 184 225 (76% (w porównaniu z 2010 r.)) (63% (w porównaniu z 2013 r.))	Ładunek (w RLM) 7 688 721 (do 2010 r.) 9 196 314 (do 2013 r.)	1 530 828 (20%) (17%)
Słowacja	258 aglomeracji (do 2012 r.)	236 (92%)	81 aglomeracji (do 2010 r.)	41 (51%)

Źródło: Przeprowadzona przez Komisję analiza danych przekazanych przez państwa członkowskie

25

Jak wynika z dyrektywy (art. 5 ust. 4), wymogi dotyczące pojedynczych oczyszczalni ścieków (w zakresie usuwania N_{og} i P_{og}) nie mają zastosowania na obszarach wrażliwych, w przypadku których można wykazać, że minimalna wartość procentowa ograniczenia ogólnego ładunku doprowadzonego do wszystkich oczyszczalni (powyżej 2 000 RLM) na danym obszarze wynosi co najmniej 75% zarówno dla N_{og}, jak i dla P_{og}.

26

Zgodnie z traktatem o przystąpieniu jedynie niewielka część terytorium Węgier (sześć aglomeracji) została uznana za obszar wrażliwy, na którym do 2008 r. należało wprowadzić bardziej rygorystyczne oczyszczanie. Niemniej jednak w marcu 2009 r. w wyniku porozumienia między Rumunią a Węgrami Węgry poinformowały Komisję, że zastosują postanowienia art. 5 ust. 4 dyrektywy do końca 2018 r. w odniesieniu do ogólnego ładunku doprowadzanego do wszystkich oczyszczalni (co odpowiada 498 aglomeracjom). Jak wynika z informacji przekazanych Komisji przez węgierskie władze, do końca 2012 r. stopień zmniejszenia ładunku doprowadzanego do oczyszczalni wyniósł 73,1% w przypadku N_{og} i 74,4% w przypadku P_{og} (na koniec 2010 r. wartości te wyniosły odpowiednio 71,5% i 79,5%).

Zgłoszone przez państwa członkowskie zmiany w liczbie aglomeracji i w danych na temat ładunku mają wpływ na zastosowanie dyrektywy

27

Aglomeracje definiuje się jako obszary, gdzie zaludnienie lub działalność gospodarcza są wystarczająco skoncentrowane, aby ścieki komunalne były zbierane i przekazywane do oczyszczalni lub do punktu zrzutu. Państwa członkowskie samodzielnie określają, które skupiska uznać za aglomeracje, a zwłaszcza które osiedla mają zostać włączone do danej aglomeracji.

28

Dyrektywa nakłada na państwa członkowskie bardziej rygorystyczne obowiązki w odniesieniu do aglomeracji o RLM powyżej 2 000. Przeprowadzona przez Trybunał analiza wykazała, że z czasem liczba aglomeracji o RLM

powyżej 2 000 i wytwarzany przez nie ładunek w Republice Czeskiej, na Węgrzech i w Rumunii uległy znacznej zmianie. W największym stopniu sytuacja zmieniła się w Rumunii (liczba aglomeracji spadła o 29%, a wielkość ładunku o 17%) (zob. **tabela 4**). Jeżeli RLM aglomeracji nie przekracza 2 000, oznacza to, że nie mają zastosowania wymogi dotyczące oczyszczonych ścieków (tj. stężenia graniczne) (zob. pkt 18), a tym samym w przypadku danej aglomeracji nie obowiązują terminy określone w dyrektywie.

29

Biorąc pod uwagę wysoką liczbę aglomeracji w 28 państwach członkowskich, Komisja nie jest w stanie dokonać weryfikacji każdego przypadku, aby potwierdzić, że w państwach członkowskich faktycznie zaszły zgłoszone zmiany w liczbie aglomeracji, a dyrektywa jest w związku z tym stosowana prawidłowo.

Tabela 4

Zmiany w liczbie aglomeracji i wielkości ładunku zgłoszone Komisji

Państwo członkowskie	Zmiana w liczbie aglomeracji (o RLM powyżej 2 000)	Zmiana w wielkości ładunku (w RLM)	Uwagi
Republika Czeska	2008: 618 2012: 598 = spadek o 3%	2008: 8 429 183 2012: 7 590 604 = spadek o 10%	Głównie aglomeracje, których wartość RLM spadła poniżej 2 000.
Węgry	2005: 404 2007: 497 2012: 498 = wzrost o 23% wobec 2005 r. oraz stabilny poziom od 2007 r.	2005: 9 643 155 2007: 13 231 718 2012: 11 665 187 = od 2007 r. spadek o 12%	Dane przekazane Komisji nie są spójne z danymi w węgierskim dekrete nr 173/2014 (VII.18), zgodnie z którym liczba aglomeracji wyniosła 566, a wielkość ładunku była równa 10 767 713 RLM.
Rumunia	2007: 2 620 2012: 1 852 = spadek o 29%	2007: 25 838 316 2012: 21 409 175 = spadek o 17%	Aglomeracje, których wartość RLM spadła poniżej 2 000, oraz zmiany w składzie aglomeracji.
Słowacja	Brak zmian od 2005 r.: 356	2005: 5 054 900 2008: 5 259 370 2012: 5 072 755 = spadek o 4% od 2008 r.	

Źródło: Przeprowadzona przez Trybunał analiza danych przekazanych Komisji przez państwa członkowskie

Komisja nie dysponuje pełnymi informacjami na temat sytuacji w aglomeracjach o RLM poniżej 2 000

30

W celu opracowania planów gospodarowania wodami w dorzeczu, jak określono w ramowej dyrektywy wodnej, państwa członkowskie muszą ocenić, czy wpływ zanieczyszczeń wytwarzanych przez aglomeracje (łącznie z tymi o RLM poniżej 2 000) na wody wymaga podjęcia stosownych działań (zob. pkt 6). Ponadto w planach tych należy również uwzględnić działania zapewniające wdrożenie dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych. Poza powyższymi zobowiązaniami Komisja nie wymaga od państw członkowskich szczegółowej sprawozdawczości na temat aglomeracji o RLM poniżej 2 000 w kontekście dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych (tj. na temat odnośnych aglomeracji i ich zgodności z wymogami art. 7 dyrektywy).

31

Trybunał ustalił, że Komisja nie dysponuje pełnymi informacjami na temat sytuacji w aglomeracjach o RLM poniżej 2 000. W opracowanych przez Republikę Czeską, Węgry i Słowację planach gospodarowania wodami w dorzeczu nie określono, ile z tych aglomeracji ma istotne znaczenie w kontekście jakości wód. Ani Republika Czeska, ani Węgry nie przekazały informacji na temat liczby aglomeracji, w których istniały systemy zbierania, lecz nie było oczyszczalni ścieków. W 2013 r., w kontekście oceny planów gospodarowania wodami w dorzeczu, Komisja wystąpiła z wnioskiem o szczegółowe dane dotyczące Republiki Czeskiej i Słowacji. Pokazuje to, że Komisja może zażądać wyjaśnień na temat tych aglomeracji. Niemniej jednak dane dotyczące Republiki Czeskiej i Węgier, które otrzymano i które

były dostępne, nie pozwoliły Komisji zweryfikować zgodności z art. 7 dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych.

Komisja monitoruje przypadki niezgodności w trzech z czterech państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne

32

Co dwa lata państwa członkowskie muszą informować Komisję o postępach poczynionych we wdrażaniu dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych. Do czerwca 2014 r. należało przekazać informacje na temat sytuacji na koniec 2012 r. (lub na koniec 2011 r., jeżeli nie są dostępne bardziej aktualne dane). Komisja publikuje następnie ogólne sprawozdanie z wykonania: dwa najnowsze sprawozdania zostały opracowane w ciągu 18 miesięcy od przekazania danych przez państwa członkowskie¹⁸.

33

W oparciu o dane przekazane przez państwa członkowskie w 2012 r. w lipcu 2014 r. Komisja zażądała wyjaśnień od Republiki Czeskiej i od Słowacji, a w październiku 2014 r. od Węgier. Wyjaśnienia miały dotyczyć niezgodności z wymogami dyrektywy na koniec 2010 r. (Republika Czeska i Słowacja) lub na koniec 2009 r. (Węgry)¹⁹, lecz równocześnie minęły kolejne terminy i otrzymano bardziej aktualne informacje (zob. pkt 32). Trybunał jest zatem zdania, że skuteczność obecnie funkcjonującego procesu jest wątpliwa. W marcu 2015 r. Komisja była w trakcie dokonywania oceny informacji przekazanych w odpowiedzi na jej zapytania.

18 Najnowsze opublikowane sprawozdanie: „Siódme sprawozdanie z wykonania dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych”, COM(2013) 574 final z dnia 7 sierpnia 2013 r.

19 W przypadku Rumunii wszystkie terminy przejściowe upływały po dniu odniesienia (31 grudnia 2009 r.), a więc kwestia ich dotrzymania nie była jeszcze przedmiotem oceny. Jednak według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. (zob. **tabela 3**) Rumunia nie dotrzymała pierwszego z terminów, który upłynął w 2010 r.

Wykorzystanie środków unijnych dostępnych w okresie programowania 2007–2013

34

Inwestycje w oczyszczanie ścieków są zasadniczo współfinansowane przez UE w kontekście programów operacyjnych na lata 2007–2013, w szczególności w ramach programów horyzontalnych w dziedzinie środowiska naturalnego. Każde z czterech państw członkowskich posiada tego typu program horyzontalny. Łącznie budżet tych programów wyniósł 4,9 mld euro ze środków unijnych na inwestycje w oczyszczanie ścieków.

35

Trybunał zbadał:

- wskaźnik wykorzystania środków na koniec 2013 r., które zostały udostępnione na rzecz inwestycji w oczyszczanie ścieków w ramach programów operacyjnych na lata 2007–2013,
- czy do końca 2013 r. udało się osiągnąć wartości docelowe dla wskaźników produktu i rezultatu.

Nie wykorzystano wszystkich środków dostępnych w ramach programów operacyjnych na lata 2007–2013

36

We wszystkich czterech państwach członkowskich środki (unijne i krajowe) udostępnione w kontekście programów operacyjnych (zwłaszcza w ramach programów horyzontalnych w dziedzinie środowiska naturalnego) są głównym źródłem finansowania projektów związanych z oczyszczaniem ścieków.

37

Fundusze uważa się za przeznaczone na dany program operacyjny przez państwa członkowskie w momencie podjęcia decyzji o przyznaniu dotacji na określony projekt. Trybunał stwierdził, że na koniec 2013 r. w Republice Czeskiej, na Węgrzech i Słowacji wciąż nie przydzielono znacznej części udostępnionych środków unijnych i krajowych na inwestycje w oczyszczanie ścieków (zob. **tabela 5**).

38

Ponadto przeprowadzona przez Trybunał analiza wykazała niski poziom płatności na rzecz beneficjentów (zwrot poniesionych kosztów), co świadczy o tym, że w ramach wielu projektów na koniec 2013 r. wciąż nie ukończono robót budowlanych. Fundusze unijne, na które Komisja zaciągnęła zobowiązania, lecz które nie zostały wykorzystane na płatności przez państwa członkowskie w okresie dwóch (a w niektórych przypadkach trzech) lat od zaciągnięcia na nie zobowiązań, nie będą już dostępne²⁰.

20 Art. 93 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 25).

Tabela 5

Wykorzystanie środków na inwestycje w gospodarkę ściekową w ramach programów operacyjnych na lata 2007–2013 w dziedzinie środowiska naturalnego (stan na dzień 31 grudnia 2013 r.)

Państwo członkowskie	Przyznane środki (na zatwierdzone projekty) wyrażone jako % budżetu	Środki wypłacone		Ryzyko, że środki przepadną
		jako % budżetu	jako % przyznanych środków	
Republika Czeska	1 160 mln EUR 60% i 1 850 mln EUR ⁴ 95%	52% (1 012 mln EUR)	87%	TAK
Węgry ¹	382 mld HUF (lub 1 290 mln EUR) 83%	23% (105 mld HUF lub 354 mln EUR)	28%	TAK
Rumunia ²	4 439 mln EUR 141%	30% (954 mln euro)	21%	TAK
Słowacja ³	719 mln euro 86%	40% (332 mln euro)	46%	TAK

¹ Dane dotyczące Węgier odnoszą się do maja 2013 r. Kwoty wyrażone w forintach (HUF) zostały przeliczone na euro według kursu z maja 2013 r.: 1 EUR = 296,11 HUF.

² Dane dotyczące Rumunii odnoszą się do zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. Osobne dane nie są dostępne.

³ Dane dotyczące Słowacji odnoszą się wyłącznie do środków unijnych, podczas gdy w przypadku pozostałych trzech państw członkowskich dane obejmują łączne środki publiczne (tj. środki unijne i krajowe).

⁴ Część projektów zatwierdzono do dofinansowania, lecz umowy o dofinansowanie nie zostały jeszcze podpisane. Po uwzględnieniu tych projektów odsetek przydzielonych środków wynosi 95%.

Źródło: Przeprowadzona przez Trybunał analiza rocznych sprawozdań z wykonania dotyczących odnośnych programów operacyjnych

39

Ostateczny termin kwalifikowalności wydatków deklarowanych Komisji w celu uzyskania stosownej dotacji unijnej upływa w dniu 31 grudnia 2015 r. Biorąc pod uwagę powolne tempo realizacji, Trybunał stwierdza, że kilka projektów nie zostanie ukończonych przed upływem tego terminu oraz że począwszy od 2016 r., do ich sfinalizowania wymagane będą dodatkowe środki (krajowe lub unijne).

40

Powolne tempo realizacji wiąże się z zagrożeniem, że do końca 2015 r. udostępnione środki unijne nie zostaną w pełni wykorzystane. Trybunał zauważa, że projekty, w przypadku których prace można podzielić na kilka etapów, mogą otrzymać dofinansowanie w ramach okresu programowania 2014–2020 na te etapy, które zostaną zrealizowane w tym okresie. Jeśli chodzi o środki przyznane w ramach okresu programowania 2014–2020 na rzecz inwestycji w oczyszczanie ścieków, Trybunał stwierdza, że w przypadku Węgier istnieje ryzyko, a w przypadku Rumunii i Słowacji jest prawie pewne, że fundusze przewidziane na okres programowania 2014–2020 (zarówno unijne, jak i krajowe) nie wystarczą, by zapewnić wdrożenie dyrektywy w odniesieniu do aglomeracji o RLM powyżej 2 000. Państwa członkowskie będą zatem musiały znaleźć dodatkowe źródła finansowania.

41

Trybunał wykazał też w swojej analizie, że we wszystkich czterech państwach członkowskich kryteria zastosowane przy wyborze projektów do finansowania w ramach programów operacyjnych w zakresie środowiska w latach 2007–2013 były odpowiednie. Decyzja na temat przedstawienia projektu i terminu tej prezentacji należała jednak do aglomeracji. Jednym z powodów, dla którego niektóre większe aglomeracje (w których wymagane jest bardziej rygorystyczne oczyszczanie ścieków) wciąż nie spełniają wymogów dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych, jest zatem fakt, że nie złożono wniosków projektowych, a zatem nie wniesiono o dofinansowanie.

Do końca 2013 r. w większości przypadków nie udało się osiągnąć wartości docelowych dla wskaźników produktu i rezultatu

42

W programach operacyjnych przedłożonych przez państwa członkowskie na lata 2007–2013 i zatwierdzonych przez Komisję uwzględniono wskaźniki produktu, rezultatu i oddziaływania, tak aby umożliwić ocenę wydajności i skuteczności środków wydatkowanych w ramach tych programów.

43

Trybunał zauważa, że charakter wartości docelowych tych wskaźników określonych w programach operacyjnych w dziedzinie środowiska naturalnego nie pozwala na wykazanie stopnia osiągnięcia celów w kontekście dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych.

44

Wartości docelowe ustalone w programach operacyjnych powinny zostać osiągnięte w 2015 r. Sytuacja na koniec roku 2013 obrazuje co prawda stan przejściowy, lecz wskazuje też, że wiele celów jest wciąż dalekich od realizacji (zob. **tabela 6**). Sytuacja ta poprawi się w ciągu dwóch nadchodzących lat, ponieważ wiele projektów jest wciąż na

etapie realizacji. Niemniej jednak w obliczu znacznych rozbieżności między określonymi wartościami docelowymi a poziomem realizacji z 2013 r. Trybunał stwierdza, że niektóre cele były nazbyt optymistyczne (na przykład wskaźnik nr 2 w przypadku Republiki Czeskiej i wskaźnik nr 1 w przypadku Rumunii).

Tabela 6 Stopień osiągnięcia wartości docelowych według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. w ramach programów operacyjnych na lata 2007–2013 w dziedzinie środowiska naturalnego

Państwo członkowskie	Wskaźniki	Wartość docelowa na 2015 r.	Stopień osiągnięcia
Republika Czeska	1. Długość wybudowanej i wyremontowanej sieci kanalizacyjnej (w km)	120	2 294 (≥ 100%)
	2. Liczba nowych, wyremontowanych i zmodernizowanych oczyszczalni	350	94 (27%)
	3. Liczba osób podłączonych do wybudowanej sieci kanalizacyjnej	741 000	459 266 (62%)
Węgry	1. Liczba gospodarstw domowych posiadających możliwość podłączenia do sieci kanalizacyjnej	400 000	141 689 (35%)
	2. Dodatkowo stworzona przepustowość oczyszczalni ścieków (w RLM)	3 550 000	195 124 (5%)
	3. Liczba mieszkańców korzystających z rezultatów projektów związanych z oczyszczaniem ścieków (w mln)	1,3	0,2 (15%)
Rumunia	1. Liczba wybudowanych i zmodernizowanych oczyszczalni	170	25 (15%)
	2. Odpowiednio oczyszczone ścieki (% łącznej objętości ścieków)	60	35 (58%)
Słowacja	1. Liczba wybudowanych i zmodernizowanych oczyszczalni	64	30 (47%)
	2. Liczba RLM podłączonych do nowo wybudowanej sieci kanalizacyjnej	331 295	13 883 (4%)

Źródło: Przeprowadzona przez Trybunał analiza rocznych sprawozdań z wykonania dotyczących odnośnych programów operacyjnych

Skuteczność współfinansowanych przez UE oczyszczalni ścieków komunalnych

45

Przeprowadzona przez Trybunał analiza objęła 28 oczyszczalni ścieków komunalnych i dotyczyła dwóch aspektów:

- a) poziomu osiągniętych wyników w zakresie oczyszczania ścieków;
- b) wykorzystania osadu ściekowego powstałego w wyniku oczyszczania ścieków.

Wyniki oczyszczalni ścieków komunalnych

46

Oczyszczalnie ścieków komunalnych, do których doprowadzane są ścieki z gospodarstw domowych i zakładów przemysłowych, muszą przestrzegać stężeń granicznych substancji zawartych w zrzucanych oczyszczonych ściekach, które są określone w pozwoleniu na odprowadzanie ścieków. Pozwolenia oparte są na przepisach krajowych, a w celu przestrzegania zgodności operatorzy oczyszczalni muszą przeprowadzać regularne kontrole. Dopuszczalne stężenia graniczne i częstotliwość monitorowania określono w dyrektywie (zob. pkt 18). Również zakłady przemysłowe muszą przestrzegać stężeń granicznych przewidzianych dla ścieków odprowadzanych do publicznej sieci kanalizacyjnej.



Zdjęcia 2 i 3 – Zrzut oczyszczonych ścieków (Węgry – Budapeszt; Republika Czeska – Blansko)

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy

47

Trybunał zbadał:

- czy monitorowanie i jakość ścieków odprowadzanych z oczyszczalni ścieków komunalnych były zgodne z wymogami dyrektywy lub wymogami ustalonymi w krajowych pozwoleniach na odprowadzanie ścieków,
- czy sieci kanalizacyjne lub oczyszczalnie ścieków komunalnych reagowały w odpowiedni sposób podczas intensywnych opadów,
- czy operatorzy oczyszczalni mieli pewność co do tego, że zakłady przemysłowe odprowadzające ścieki do publicznej sieci kanalizacyjnej przestrzegały stężeń granicznych,
- czy przepustowość zbadanych oczyszczalni ścieków komunalnych była adekwatna do faktycznych potrzeb,

- czy koszty operacyjne oczyszczalni ścieków komunalnych były proporcjonalne do rodzaju oczyszczania i wielkości oczyszczalni.

Oczyszczalnie ścieków przestrzegały stosownych wymogów UE dotyczących odprowadzanych ścieków

48

Przeprowadzone przez Trybunał badanie dotyczące przestrzegania wymogów w zakresie monitorowania i jakości odprowadzanych ścieków zostało oparte na analizach laboratoryjnych dokonanych w 2012 r. przez operatorów oczyszczalni (kontrole własne). Wynika z niego, że jeśli chodzi o częstotliwość pobierania próbek, wszystkie oczyszczalnie z wyjątkiem jednej przestrzegały wymogów dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych.



Zdjęcia 4 i 5 – Próbkę wód i wyniki analizy (Republika Czeska – Blansko; Węgry – Budapeszt)

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy

49

Trybunał zauważył, że trzy państwa członkowskie ustanowiły w niektórych przypadkach bardziej rygorystyczne stężenia graniczne niż te określone w dyrektywie (zob. **tabela 7**). W czasie przygotowywania niniejszego sprawozdania Komisja nie planowała złożenia wniosku o zaktualizowanie stężeń granicznych określonych w dyrektywie.

50

Wymogi określone w dyrektywie dotyczące odprowadzanych ścieków miały zastosowanie do 16 z 28 zbadanych oczyszczalni (57%). We wszystkich 16 przypadkach wymogi te zostały spełnione (zob. **tabela 8**). Ponadto w 25 z 28 oczyszczalni (89%) przestrzegano wartości granicznych określonych w pozwoleniach krajowych.

Tabela 7

Przepisy krajowe przewidujące bardziej rygorystyczne stężenia graniczne niż te określone w dyrektywie

Państwo członkowskie	Bardziej rygorystyczne stężenia graniczne
Republika Czeska	Bardziej rygorystyczne stężenia graniczne w przypadku BZT ₅ , ChZT i zawiesiny ogólnej; ustanowiono również stężenia graniczne dla oczyszczalni o RLM poniżej 2 000. Istnieją również stężenia graniczne w zakresie P _{og} dla oczyszczalni o RLM między 2 000 a 10 000.
Węgry	Ustanowiono również stężenia graniczne w przypadku BZT ₅ , ChZT i zawiesiny ogólnej dla oczyszczalni o RLM poniżej 2 000.
Rumunia	Brak bardziej rygorystycznych stężeń granicznych niż te wymagane w dyrektywie.
Słowacja	Ustanowiono również stężenia graniczne w przypadku BZT ₅ , ChZT i zawiesiny ogólnej dla oczyszczalni o RLM poniżej 2 000.

Źródło: Analiza przepisów krajowych przeprowadzona przez Trybunał

Tabela 8

Odprowadzane ścieki spełniające wymogi określone w dyrektywie i w pozwoleniach

Państwo członkowskie	Liczba zbadanych oczyszczalni	Dyrektywa dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych		Przestrzeganie wymogów pozwolenia
		Przestrzegana	Nie dotyczy	
Republika Czeska	4	4		4
Węgry	7	3	4	7
Rumunia	12	4	8	9
Słowacja	5	5		5
OGÓŁEM	28	16	12	25

Źródło: Analiza przeprowadzona przez Trybunał

51

W przypadku czterech oczyszczalni na Węgrzech i ośmiu w Rumunii nie wszystkie wymagania dyrektywy (zwłaszcza w zakresie N_{og} i P_{og}) miały zastosowanie w momencie sporządzania niniejszego sprawozdania:

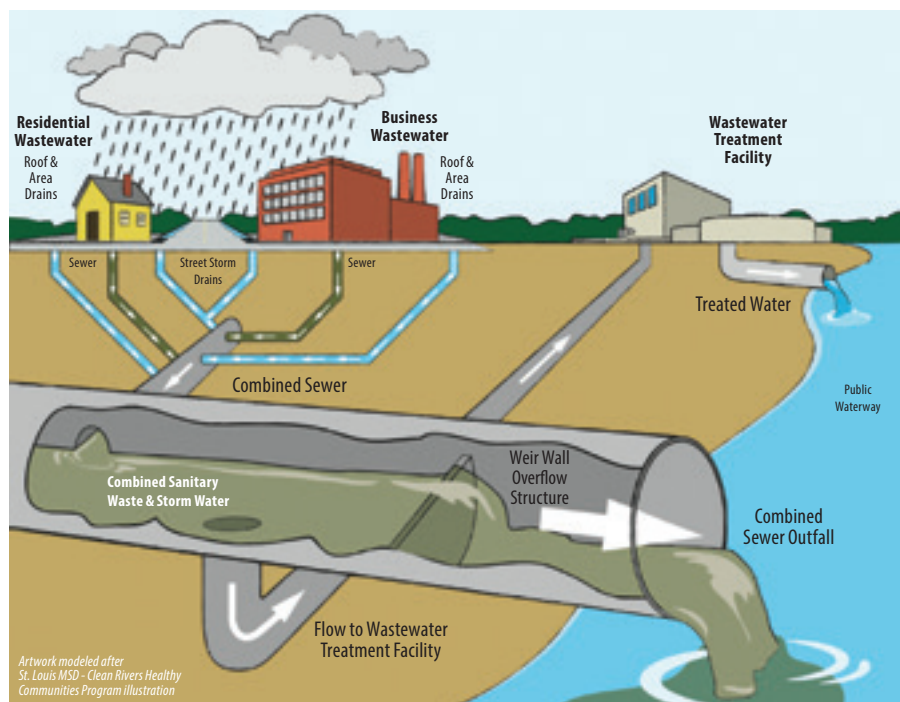
- Na Węgrzech zdecydowano się na obniżenie dopuszczalnego stężenia N_{og} i P_{og} na poziomie całego kraju zamiast zastosowania wartości granicznych w odniesieniu do poszczególnych oczyszczalni (zob. pkt 26). W trzech z czterech odnośnych oczyszczalni istniały możliwości techniczne pozwalające usunąć substancje biogenne (N_{og} i P_{og}) i tym samym poprawić jakość odprowadzanych ścieków, ale nie wymagało tego krajowe pozwolenie.
- W przypadku Rumunii termin spełnienia wymogów dyrektywy w przypadku aglomeracji powyżej 10 000 RLM upływa z końcem 2015 r. W przypadku siedmiu z tych ośmiu oczyszczalni konieczne będzie przeprowadzenie dodatkowych prac, aby umożliwić usuwanie substancji biogennej.

W związku z brakiem danych ilościowych nie jest możliwa ocena sytuacji w zakresie przelewów

52

Jeżeli podczas intensywnych opadów przepustowość sieci kanalizacyjnej i oczyszczalni ścieków nie jest wystarczająca, mogą wystąpić tzw. przelewy. W tej sytuacji do wód trafia nie tylko woda deszczowa, ale również nieoczyszczone ścieki, co pogarsza jakość tych wód. Dzieje się tak zwłaszcza w przypadku, gdy sieć kanalizacyjna jest siecią ogólnospławną, czyli zbiera zarówno wody opadowe, jak i ścieki komunalne i przemysłowe (zob. **schemat 1**). W 20 spośród 28 zbadanych oczyszczalni (71%) sieć kanalizacyjna była w większości lub w całości ogólnospławną. Trybunał przyznaje, że w niektórych przypadkach gminy nie mają możliwości utworzenia odrębnej sieci (w celu odseparowania ścieków od wody deszczowej), co wynika z przyczyn technicznych związanych ze strukturą sieci kanalizacyjnej.

Jak dochodzi do przelewu podczas intensywnych opadów



© Green Learning Station, Civic Garden Center of Greater Cincinnati, „Diagram of Combined Sewer System” („Schemat ilustrujący system sieci ogólnospławnej”).

- 21 Stosunek ilości ścieków do ilości wody deszczowej.
- 22 Przepływ, który oczyszczalnia powinna być w stanie oczyścić przy suchej pogodzie (gdy nie występują opady deszczu).

53

Zgodnie z dyrektywą decyzja, jakie działania należy podjąć w celu ograniczenia zanieczyszczenia wody wynikającego z przelewów, należy do państw członkowskich. Działania te mogą obejmować określenie współczynników rozcieńczania²¹, dopuszczalnej liczby przelewów rocznie lub odpowiedniego przepływu przy suchej pogodzie²². Skontrolowane oczyszczalnie ścieków są wyposażone w zbiorniki na wodę burzową wykorzystywane w sytuacji, gdy ilość doprowadzanych wód przekracza przepustowość oczyszczalni. Woda ze zbiorników odprowadzana jest do oczyszczalni po ustaniu opadów burzowych. W odniesieniu do sytuacji w zakresie przelewów burzowych w 28 oczyszczalniach Trybunał stwierdził, co następuje:

- w ośmiu przypadkach (29%) objętość przepływów była mierzona przez operatorów oczyszczalni i utrzymywała się na dopuszczalnym poziomie (od 1 do 5% rocznej objętości doprowadzanych ścieków),
- w 14 przypadkach (50%) operatorzy oczyszczalni stwierdzili, że przelewy nie wystąpiły,
- w sześciu przypadkach (21%) nie było możliwości uzyskania stosownych informacji, ponieważ nie prowadzono pomiarów.

54

Dane te należy jednak traktować z rezerwą, ponieważ przelewy mogą występować również na poziomie sieci kanalizacyjnej, co oznacza, że ilość wód dopływających do oczyszczalni ścieków mogła już zostać ograniczona. Żadne z państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, nie dysponowało jednak danymi liczbowymi na temat przelewów występujących na poziomie sieci kanalizacyjnej.

55

Trybunał stwierdził również, że w Republice Czeskiej, na Węgrzech i w Rumunii nie istniały wymogi prawne w zakresie dopuszczalnej liczby i objętości przelewów oraz współczynnika rozcieńczania. Na Słowacji ustanowiono tego rodzaju wymogi – służą one jako podstawa do określenia wymaganej wielkości komór przelewowych. Nie ma jednak obowiązku monitorowania objętości przelewów ani współczynnika rozcieńczania.

56

W 2014 r. Komisja podjęła decyzję o rozpoczęciu badania zgodności przepisów w państwach członkowskich z unijnymi wymogami w zakresie przelewów określonymi w dyrektywie dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych z 1991 r.

85% operatorów oczyszczalni przeprowadziło kontrole na miejscu w zakresie przestrzegania stężeń granicznych przez zakłady przemysłowe

57

Zakłady przemysłowe mogą odprowadzać ścieki do publicznej sieci kanalizacyjnej w celu ich oczyszczenia w oczyszczalni ścieków. Dyrektywa dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych wymaga od państw członkowskich zadbania o to, by tego rodzaju zrzuty zostały uprzednio uregulowane lub poprzedzone wydaniem stosownego pozwolenia.

58

Zakłady przemysłowe muszą zatem przestrzegać stężeń granicznych w przypadku pewnych substancji zanieczyszczających, tak aby zapobiec zakłóceniom procesów oczyszczania przez te substancje oraz aby zrzuty z oczyszczalni ścieków nie zawierały substancji szkodliwych dla środowiska. W poszczególnych państwach członkowskich odnotowano różnice w zakresie przepisów prawnych. Na Węgrzech i w Rumunii określono wartości graniczne dla szeregu parametrów, a w Republice Czeskiej i na Słowacji ustalone wartości graniczne w przypadku substancji, które nie należą do szczególnie niebezpiecznych, mają charakter wyłącznie orientacyjny. Operator sieci kanalizacyjnej/oczyszczalni ścieków określa zatem stężenia graniczne w swoim regulaminie.

59

Stosunki między operatorem sieci kanalizacyjnej a danym zakładem przemysłowym określone są w umowie, która może również przewidywać bardziej rygorystyczne stężenia graniczne niż te wymagane przepisami.

60

W Republice Czeskiej, na Węgrzech i w Rumunii (zob. **tabela 9**) na zakłady przemysłowe dokonujące zrzutów ścieków do publicznej sieci kanalizacyjnej nałożono prawny obowiązek przeprowadzania kontroli własnych w zakresie odprowadzanych ścieków. Wyniki tych kontroli są co do zasady przekazywane operatorowi. W Rumunii nie ma prawnego wymogu przekazywania informacji na temat wyników²³, ale operatorzy oczyszczalni mogą uwzględnić taki wymóg w umowie.

61

Trybunał odnotowuje, że operator oczyszczalni ścieków może ocenić wiarygodność kontroli przeprowadzanych przez zakłady przemysłowe w dwojaki sposób (zob. **tabela 9**):

- próbki wody odprowadzanej przez zakłady przemysłowe zostają poddane analizie w akredytowanych laboratoriach. W przepisach krajowych nie przewidziano co prawda takiego wymogu, operator może jednak uwzględnić go w umowie z zakładem przemysłowym,
- operator przeprowadza kontrole własne: tego rodzaju wymóg przewidziano w przepisach w Republice Czeskiej, Rumunii i na Słowacji.

23 Z wyjątkiem laboratoriów i podmiotów prowadzących działalność w dziedzinie medycyny i weterynarii.

Tabela 9

Krajowe przepisy w zakresie kontroli ścieków przemysłowych odprowadzanych do sieci kanalizacyjnej

Państwo członkowskie	Zobowiązanie zakładów przemysłowych do przeprowadzania kontroli własnych	Wymóg, by kontrole przeprowadzane były w akredytowanych laboratoriach	Zobowiązanie operatorów oczyszczalni do przeprowadzania kontroli na miejscu w zakładach przemysłowych
Republika Czeska	Tak	Nie	Tak (nie określono częstotliwości)
Węgry	Tak	Nie (z wyjątkiem niektórych rodzajów zakładów)	Nie
Rumunia	Tak	Nie	Tak (nie określono częstotliwości)
Słowacja	Nie	Nie	Tak (z uwzględnieniem minimalnej częstotliwości)

Źródło: Analiza przepisów krajowych przeprowadzona przez Trybunał

62

Podstawę dokonanej przez Trybunał oceny dotyczącej wybranych zakładów przemysłowych odprowadzających ścieki do danej oczyszczalni stanowiły analizy laboratoryjne przeprowadzone przez operatorów oczyszczalni oraz analizy przekazane przez zakłady przemysłowe operatorom tych obiektów. Przeanalizowano również informacje dotyczące ewentualnych grzywien.

63

26 spośród 28 oczyszczalni zbadanych przez Trybunał oczyszczało ścieki przemysłowe. W przypadku 22 z 26 oczyszczalni (85%) operatorzy przeprowadzali kontrole własne. W trzech spośród czterech pozostałych oczyszczalni operatorzy dysponowali wynikami kontroli własnych przeprowadzonych przez zakłady przemysłowe dokonujące zrzutów, które przedstawiły te wyniki na podstawie analizy w akredytowanych laboratoriach.

64

Jeśli zakład przemysłowy przekroczy stężenia graniczne, operatorzy oczyszczalni ścieków nakładają grzywnę. Na Węgrzech i w Rumunii wysokość grzywien (w zależności od rodzaju substancji zanieczyszczającej) określono w przepisach krajowych, a w Republice Czeskiej i na Słowacji kwotę tę ustala się w umowie między operatorem a zakładem przemysłowym. Podczas gdy na Węgrzech i w Rumunii grzywna zależy od ilości zanieczyszczeń²⁴ zrzucanych w okresie między dwoma pomiarami (rocznie), w Republice Czeskiej i na Słowacji co do zasady wysokość grzywny obliczana jest na podstawie ilości zanieczyszczeń zrzucanych w dniu pomiaru²⁵. Trybunał jest zdania, że w tym ostatnim przypadku ilości są prawdopodobnie niewielkie, a zatem efekt odstraszały jest ograniczony.

Okolo jedna trzecia oczyszczalni ścieków objętych kontrolą jest zbyt duża

65

Trybunał dokonał oceny wykorzystania mocy przerobowych wyrażonych w RLM (tj. mocy przerobowych w zakresie oczyszczania określonego ładunku zanieczyszczeń)²⁶ i stwierdził, że dziewięć z 28 zbadanych oczyszczalni (32%) funkcjonowało na poziomie poniżej 50% swoich mocy (zob. **wykres 2**). Kolejne dziewięć oczyszczalni (32%) wykorzystywało od 51% do 60% swoich mocy. Problem ten występuje przede wszystkim w Rumunii, gdzie osiem z 12 oczyszczalni wykorzystuje mniej niż 50% mocy przerobowych. Inwestowanie w oczyszczalnie o znacznej nadwyżce mocy nie stanowi wydajnego wykorzystania ograniczonych zasobów finansowych – ani na poziomie unijnym, ani krajowym.

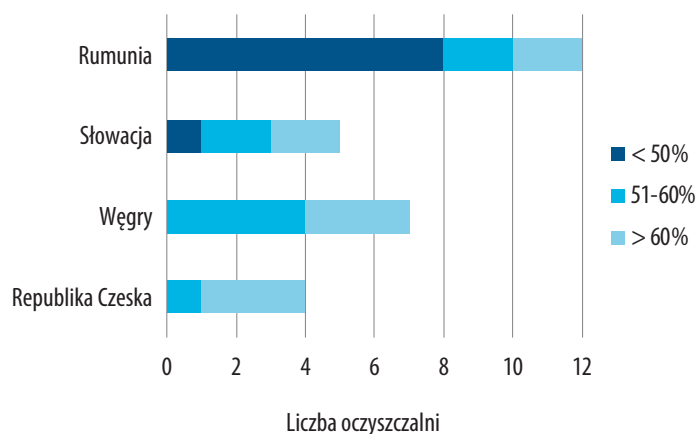
66

Przeprowadzona przez Trybunał analiza innego wskaźnika potwierdza wcześniejszy wniosek: w odniesieniu do wydajności hydraulicznej (tj. wody doprowadzanej wyrażonej w l/s (litrach na sekundę) lub m³/godz.) 16 z 28 zbadanych oczyszczalni (57%) wykorzystuje mniej niż 60% wydajności. Analizę oparto na porównaniu ilości wód dopływających (w m³) i średniej wydajności oczyszczalni (przy suchej pogodzie)²⁷.

- 24 Oznacza to ilość substancji zrzucanych, która przekracza ilość dopuszczalną (objętość pomnożona przez stężenie wyrażone np. w mg/l).
- 25 W umowach zasadniczo określa się standardowy okres (od pięciu do 30 dni, zależnie od umowy) w przypadku, gdy nie jest możliwe precyzyjne określenie okresu, podczas którego przekroczone były stężenia graniczne.
- 26 Porównanie faktycznie oczyszczonego ładunku zanieczyszczeń (wyrażonego w RLM) w ciągu roku i ładunku zanieczyszczeń, który oczyszczalnia jest w stanie oczyścić (zob. **załącznik II**, kolumna „Zakładane moce przerobowe w RLM”).
- 27 Ponieważ wody dopływające obejmują zarówno ścieki, jak i czystą wodę (tj. wodę deszczową i wody gruntowe, które nie wymagają oczyszczania), w ocenie wykorzystania wydajności uwzględniono udział czystej wody.

Wykres 2

Wykorzystanie mocy przerobowych wyrażonych w RLM



Źródło: Analiza przeprowadzona przez Trybunał

67

Ponadto Trybunał stwierdził, że w przypadku 22 z 28 skontrolowanych oczyszczalni (79%) udział czystej wody (tj. wody deszczowej i wód gruntowych) w całkowitej ilości wód dopływających przekracza 30% (od 32% do 85%). Prowadzi to do zwiększenia wykorzystania ich wydajności hydraulicznej: czysta woda wchodzi bowiem w skład wód dopływających, ale nie wymaga ona oczyszczania. W tym względzie:

- Trybunał przyznaje, że pewna ilość wody deszczowej może być odprowadzana do oczyszczalni ścieków, ponieważ sieć kanalizacji ogólnospławnej niekoniecznie można zastąpić osobnymi sieciami (zob. pkt 52),
- poziom infiltracji wód gruntowych można jednak obniżyć poprzez przeprowadzenie remontu sieci polegającego na uszczelnieniu kanałów i studzienek. Jeżeli tego rodzaju prace budowlane wzięto by pod uwagę na etapie projektowania oczyszczalni, wymagana wydajność hydrauliczna mogłaby zostać – w niektórych przypadkach znacząco – obniżona (zob. **ramka 2**).



Zdjęcie 6 – Rzadko wykorzystywana część infrastruktury (Rumunia – Gałac)

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy

Ramka 2

Przykład istotnego udziału wód gruntowych dopływających do oczyszczalni ścieków

W przypadku jednej oczyszczalni ścieków w Rumunii wykorzystanie wydajności hydraulicznej waha się między 60 a 85%. Około połowy wód dopływających do oczyszczalni stanowią jednak wody gruntowe, które nie wymagają oczyszczania. Gdyby sieć kanalizacyjna była szczelniejsza, dostawałoby się do niej mniej wód gruntowych, a wykorzystanie wydajności hydraulicznej spadłoby do 40%. Dla porównania w przypadku niektórych oczyszczalni objętych próbą infiltracja wód gruntowych stanowiła zaledwie 10% do 20% całkowitej ilości wód dopływających.

68

Choć w większości oczyszczalni planuje się zwiększyć liczbę osób podłączonych do sieci kanalizacyjnej, liczba tych nowych połączeń jest niewielka, a zatem nie wpłyną one znacząco na zmianę odsetka wykorzystanych mocy przerobowych. Co więcej, choć w dłuższej perspektywie może nastąpić ponowny wzrost działalności przemysłowej, oczekuje się, że nowe zakłady przemysłowe będą wyposażone we własne systemy oczyszczania ścieków.

Możliwości ograniczenia niektórych kosztów operacyjnych

69

Koszty operacyjne²⁸ mogą stanowić wskaźnik efektywności operacyjnej współfinansowanych aktywów i mieć wpływ na ustalanie opłaty taryfowej za wodę. Z tego względu Trybunał porównał koszty za 2012 r. na podstawie otrzymanych danych rachunkowych dotyczących 28 skontrolowanych oczyszczalni.

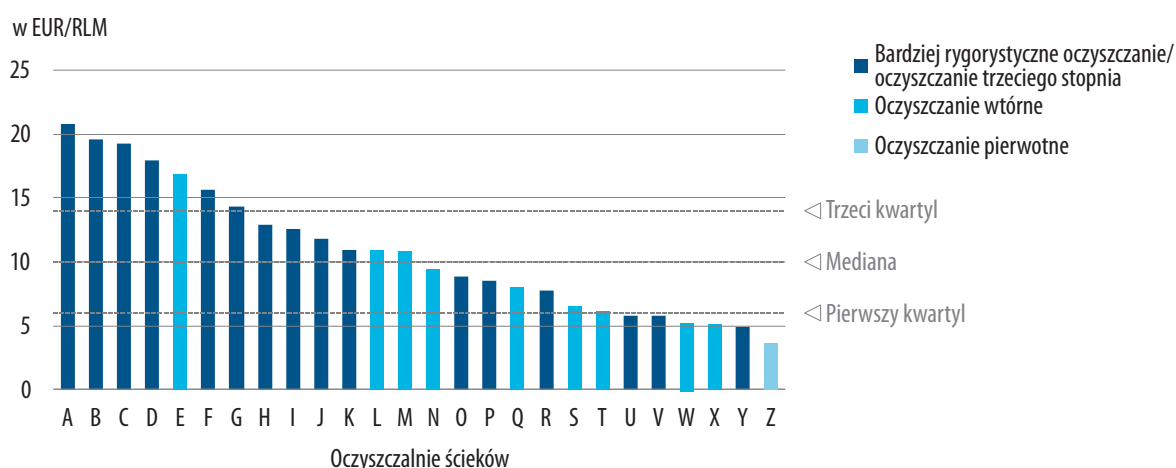
28 Suma następujących kosztów: koszt pracy, koszt materiałów (w tym chemikaliów), koszt energii, koszt transportu i usuwania osadów oraz inne koszty. W „innych kosztach” uwzględniono wyłącznie koszty usług zleconych podmiotom zewnętrznym: koszty utrzymania i koszt analizy laboratoryjnej. Nie włączono natomiast na przykład kosztu amortyzacji.

70

Na koszty operacyjne wpływ ma rodzaj oczyszczania (bardziej rygorystyczne oczyszczanie oznacza wyższy koszt) i wielkość oczyszczalni. Z porównania oczyszczalni wynika jednak, że występują między nimi istotne różnice (zob. **wykres 3**).

Wykres 3

Koszty operacyjne (w EUR/RLM) w podziale na oczyszczalnie



Uwagi: Z analizy wyłączono dwie oczyszczalnie, ponieważ pewne elementy zakłócały porównanie.

Do kategorii „Oczyszczanie wtórne” włączono oczyszczalnie, w których oczyszczanie przeprowadzano bardziej rygorystycznie, ale nie przestrzegano stężeń granicznych przewidzianych w dyrektywie.

Źródło: Analiza przeprowadzona przez Trybunał

71

Trybunał zauważa, że możliwe jest obniżenie kosztów operacyjnych w kilku ze zbadanych oczyszczalni, jak wynika z następujących przykładów:

- w 28 zbadanych oczyszczalniach odnotowano znaczące różnice w koszcie transportu i usuwania osadów. W dziewięciu przypadkach koszt przekraczał 100 euro

za tonę suchej masy, a w sześciu przypadkach koszt wahał się od 50 euro do 100 euro za tonę. Ten element kosztów odgrywa istotną rolę, ponieważ może on stanowić znaczącą część całkowitego kosztu operacyjnego oczyszczalni (średnio około 10%, ale w skrajnych przypadkach może sięgać nawet 30% lub 50%),

- udział kosztów energii stanowi w 28 zbadanych oczyszczalniach średnio około 30% całkowitych kosztów operacyjnych. W połowie przypadków oczyszczalnie wykorzystywały osad ściekowy do produkcji energii, przede wszystkim w drodze fermentacji beztlenowej. W większości przypadków udział kosztów energii w łącznych kosztach operacyjnych był poniżej średniej wynoszącej 30%,
- w tym względzie Europejska Agencja Ochrony Środowiska stwierdziła w swoim sprawozdaniu z 2014 r.²⁹, że wykorzystanie wskaźników służących do pomiaru wydajności instalacji wodnych w całej Europie w znaczący sposób przyczyniłoby się do lepszego zrozumienia wyzwań związanych z efektywnym gospodarowaniem zasobami. Porównanie tego rodzaju wskaźników mogłoby stanowić przydatną podstawę dla analizy porównawczej.

Wykorzystanie osadów wytwarzanych przez oczyszczalnie ścieków komunalnych

72

W następstwie oczyszczania ścieków dochodzi do wytwarzania osadu ściekowego. Zgodnie z dyrektywą w sprawie odpadów³⁰ osad ściekowy zaliczany jest do odpadów. Z dyrektywy tej wynika też, że ponowne użycie, recykling i odzyskiwanie odpadów ma wyższy priorytet niż ich unieszkodliwianie poprzez składowanie, spalanie lub trwałe składowanie³¹. UE wspiera wykorzystywanie osadów ściekowych w rolnictwie jako nawozu.

29 Sprawozdanie techniczne nr 5/2014 pt. „Performance of water utilities beyond compliance”.

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

31 Hierarchia postępowania z odpadami określona w art. 4 dyrektywy 2008/98/WE.



Zdjęcie 7 – Wytworzony osad ściekowy (Republika Czeska – Blansko)

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy

73

Trybunał zbadał:

- czy zamiast unieszkodliwiania osad wykorzystano ponownie,
- czy operatorzy oczyszczalni ścieków komunalnych przestrzegali stężeń granicznych dla niektórych parametrów osadów ściekowych, w szczególności dotyczących metali ciężkich,
- czy Komisja zastosowała się do wcześniejszych zaleceń Trybunału w tym zakresie.

W trzech z czterech państw członkowskich osad ściekowy był wykorzystywany ponownie, a nie unieszkodliwiany

74

Przeprowadzona przez Trybunał ocena 28 oczyszczalni ścieków obejmowała wytwarzanie osadu ściekowego w 2012 r.³² Oceny tej dokonano na podstawie przeglądu ustaleń umownych między operatorami oczyszczalni a przedsiębiorstwami zajmującymi się gospodarowaniem odpadami oraz na podstawie odpowiednich danych rachunkowych. W ramach kontroli nie przeprowadzono wizyt w przedsiębiorstwach zajmujących się gospodarowaniem odpadami, do których przekazano wytworzony osad w celu zapewnienia, by został on odpowiednio przetworzony.

75

Trybunał stwierdził, że w Republice Czeskiej, na Węgrzech i Słowacji oczyszczalnie co do zasady podpisały umowy z jednym lub kilkoma przedsiębiorstwami gospodarowania odpadami, które zajmowały się dalszym

przetwarzaniem osadu samodzielnie lub zlecały to innym użytkownikom. Jak wynika z umów, przedsiębiorstwa te wykorzystywały osad głównie do wytwarzania kompostu, rekultywacji lub produkcji biogazu.

76

W Rumunii część lub całość osadu pochodzącego z 11 spośród 12 zbadanych oczyszczalni jest kierowana na składowisko odpadów lub składowana na terenie obiektu. Składowanie osadu na terenie oczyszczalni nie jest rozwiązaniem, które można kontynuować w dłuższej perspektywie.

77

Zgodnie z krajową strategią Rumunii w sprawie gospodarowania odpadami (na lata 2003–2013) do 2020 r. 50% osadu powinno być wykorzystywane w rolnictwie lub spalane. W lutym 2012 r. władze rumuńskie przedstawiły nową strategię w tym zakresie, ale w czasie przeprowadzania kontroli nie została ona jeszcze zatwierdzona.

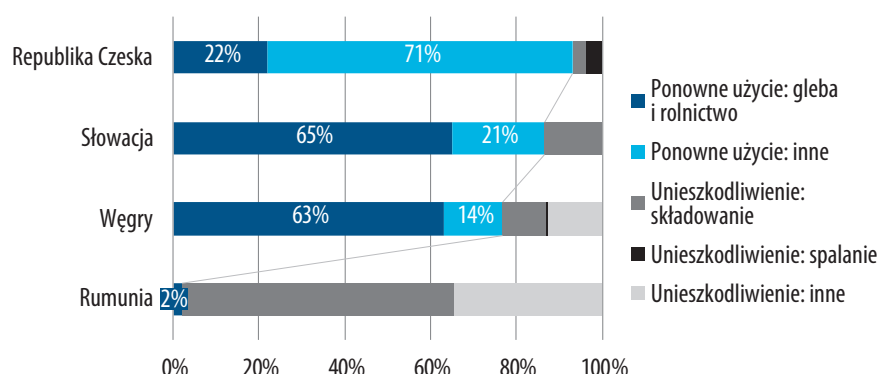
78

Państwa członkowskie przedstawiły Komisji dane na temat wykorzystania osadu ściekowego według stanu na koniec roku 2012. Dane te potwierdzają, że ponowne wykorzystanie jest wariantem preferowanym w trzech z czterech skontrolowanych państw członkowskich (zob. wykres 4).

32 Osad wytworzony w zbadanych oczyszczalniach ścieków w czterech państwach członkowskich stanowi następujący odsetek całkowitej produkcji osadu: 0,78% w Republice Czeskiej, 45% na Węgrzech, 52% w Rumunii i 10% na Słowacji.

Wykres 4

Wykorzystanie osadu ściekowego według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. wyrażone jako odsetek całkowitego wytworzonego osadu



Uwagi: W 2012 r. w Republice Czeskiej około 32% osadu zostało wykorzystane do produkcji kompostu (kategoria: ponowne użycie: inne). W 2012 r. na Słowacji 63% osadu wykorzystano do produkcji kompostu (kategoria: ponowne użycie: gleba i rolnictwo). W przypadku Rumunii w kategorii „Unieszkodliwienie: inne” uwzględniono tymczasowe składowanie na terenie obiektu.

Źródło: Przeprowadzona przez Trybunał analiza danych przekazanych Komisji przez państwa członkowskie

W większości przypadków przestrzegano odnośnych stężeń granicznych

79

Zgodnie z dyrektywą dotyczącą osadów ściekowych, która odnosi się w szczególności do wykorzystywania osadów ściekowych na glebach rolnych, operatorzy oczyszczalni ścieków są zobowiązani do monitorowania³³ składu osadów w celu zapewnienia, by stężenia graniczne były przestrzegane, zwłaszcza jeśli chodzi o metale ciężkie.

80

Ponadto wymogi przepisów krajowych mogą być bardziej rygorystyczne niż te zawarte w dyrektywie, gdyż mogą obejmować większą liczbę parametrów i surowsze wartości graniczne, a także wyznaczać stężenia graniczne dotyczące wykorzystywania osadów poza glebami rolnymi. Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy przepisów krajowych wynika, że:

- w odniesieniu do wykorzystania osadów w rolnictwie wartości graniczne ustalone przez wszystkie cztery państwa członkowskie były w przypadku wielu parametrów bardziej rygorystyczne niż te przewidziane w dyrektywie dotyczącej osadów ściekowych. Wszystkie te państwa wyznaczyły również stężenia graniczne dla dodatkowych parametrów, takich jak na przykład arsen,
- w odniesieniu do wykorzystania osadów jako materiału wsadowego do produkcji kompostu w Republice Czeskiej i na Słowacji istnieją odnośne wartości graniczne w postaci normy technicznej;

33 W art. 9 i załączniku II do dyrektywy 86/278/EWG określono parametry, stężenia graniczne i roczną liczbę próbek, które należy poddać analizie laboratoryjnej.

- w odniesieniu do składowania w decyzji Rady³⁴ z 2002 r. określono wartości odcieków dopuszczalne na składowiskach odpadów. Odnotowuje się, że zgodnie z przepisami w Republice Czeskiej odpady ulegające biodegradacji, które nie są odpadami komunalnymi ani odpadami ciekłymi lub uwodnionymi odpadami ciekłymi (w tym ściekami), nie mogą być składowane³⁵. Składowanie jest dozwolone na Węgrzech, w Rumunii i na Słowacji.

81

Ponieważ osad może być wykorzystany jako materiał wsadowy do produkcji kompostu, Trybunał przeanalizował również obowiązuje przepisy dotyczące wykorzystywania kompostu i odnotował różnice w tym zakresie w państwach członkowskich. Obecnie nie ma bowiem stężeń granicznych określonych na poziomie UE (zob. **tabela 10**).

34 Decyzja Rady 2003/33/WE z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiająca kryteria i procedury przyjęcia odpadów na składowiska, na podstawie art. 16 i załącznika II do dyrektywy 1999/31/WE (Dz.U. L 11 z 16.1.2003, s. 27).

35 Vyhľadka 294/2005 Sb (rozporządzenie nr 294/2005 Sb).

Tabela 10

Przepisy dotyczące stężeń granicznych w zakresie kompostu

Republika Czeska	Węgry	Rumunia	Słowacja
Tak – kompost na glebach rolnych – kompost wykorzystywany do rekultywacji – kompost wprowadzany do obrotu jako nawóz	Tak – kompost wprowadzany do obrotu jako nawóz Brak przepisów w zakresie rekultywacji lub wykorzystania na innych glebach niż rolne	Brak	Tak – kompost wprowadzany do obrotu jako nawóz Brak przepisów w zakresie rekultywacji lub wykorzystania na innych glebach niż rolne

Źródło: Analiza przepisów krajowych przeprowadzona przez Trybunał

82

Trybunał zbadał, czy w 28 oczyszczalniach przestrzegano stężeń granicznych. W tym celu posiłkował się analizami laboratoryjnymi dokonanymi w 2012 r. przez operatorów oczyszczalni. Stwierdzono, że wszystkie oczyszczalnie w Republice Czeskiej, na Węgrzech i Słowacji przestrzegały wartości granicznych, jeśli wartości takie zostały określone (zob. pkt 80). W Rumunii ustalonych wartości przestrzegano w jednej z trzech oczyszczalni (33%), w których osad był wykorzystywany na glebach rolnych. Jeśli chodzi o dwie pozostałe oczyszczalnie, analizy nie obejmowały wszystkich parametrów. W sześciu z siedmiu oczyszczalni (86%), w których osad był przekazywany na składowiska, nie przestrzegano wartości granicznej dla suchej masy. Ponadto w trzech z siedmiu oczyszczalni (43%) analizy nie obejmowały wszystkich parametrów.

83

Brak wartości granicznych dla osadu i kompostu w zakresie pewnych sposobów ich wykorzystania (rekultywacja, gleby inne niż rolne) może stanowić zagrożenie dla jakości gleb, a co za tym idzie, dla jakości wody z powodu spływów i drenażu. Ponadto brak ustalonych na poziomie UE kryteriów, które należy spełnić w celu wprowadzenia kompostu do obrotu jako nawozu, oznacza, że na obszarze UE nie można zapewnić jednakowego poziomu ochrony środowiska naturalnego. W badaniu przeprowadzonym na zlecenie Komisji stwierdzono również, że „jako główny czynnik hamujący dalszy rozwój rynku wskazano niską jakość kompostu w niektórych państwach”³⁶.

36 „Assessment of feasibility of setting bio-waste recycling targets in the EU, including subsidiarity aspects”, sprawozdanie końcowe z dnia 31 marca 2011 r. sporządzone na podstawie umowy ramowej ENV.G.4/FRA/2008/0112 przez ośrodek badawczy vito vision on technology we współpracy z Bio Intelligence Service i ARCADIS.



Zdjęcie 8 – Sprzęt laboratoryjny służący do przeprowadzania badań w oczyszczalniach (Węgry – Segedyn)
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy

Aktualizacja dyrektywy dotyczącej osadów ściekowych uzależniona jest od dokonania przez Komisję przeglądu rozporządzenia w sprawie nawozów

84

W sprawozdaniu specjalnym nr 3/2009³⁷ Trybunał zalecił, aby Komisja rozważyła przeprowadzenie przeglądu dyrektywy dotyczącej osadów ściekowych. Komisja przeprowadziła kompleksową ocenę³⁸ niektórych dyrektyw w sprawie strumieni odpadów, w tym dyrektywy dotyczącej osadów ściekowych, w celu ustalenia, czy ramy regulacyjne odpowiadają zamierzonym celom. W ocenie z 2014 r. stwierdzono, że w odniesieniu do dyrektywy dotyczącej osadów ściekowych „istnieją wątpliwości co do jej istotności w jej obecnej formie. Przez prawie 30 lat, które upłynęły od czasu przyjęcia tej dyrektywy, nie dokonano przeglądu ani aktualizacji zawartych w niej norm i wymogów”. W ocenie stwierdzono również, że wszelkie decyzje dotyczące przeglądu dyrektywy powinny zostać odroczone do momentu przyjęcia zmienionego rozporządzenia w sprawie nawozów³⁹.

85

W 2010 r. w ocenie *ex post*⁴⁰ dotyczącej funkcjonowania obecnego rozporządzenia w sprawie nawozów ustalono, że należy rozszerzyć zakres tego rozporządzenia, tak aby obejmowało ono nie tylko nawozy nieorganiczne, ale także nawozy organiczne i środki uszlachetniające glebę. Zaproponowano również wprowadzenie maksymalnej dopuszczalnej wartości zanieczyszczeń w nawozach. W 2015 r. Komisja rozważyła zaproponowanie zmian w rozporządzeniu w sprawie nawozów.

86

W 2012 r. Wspólne Centrum Badawcze Komisji przedstawiło wyniki ogólnoeuropejskiego przeglądu występowania i poziomów wybranych związków w osadzie ściekowym. Jak wynika ze sprawozdania, nie ma dowodów naukowych przemawiających za wprowadzeniem nowych wartości granicznych dla klasycznych zanieczyszczeń organicznych lub nowych zanieczyszczeń z wyjątkiem perfluoroalkanów⁴¹.

- 37 Sprawozdanie specjalne nr 3/2009 pt. „Skuteczność wydatków w ramach działań strukturalnych na oczyszczanie ścieków w okresach programowania 1994–99 i 2000–06” (<http://eca.europa.eu>).
- 38 SWD(2014) 209 final z dnia 2 lipca 2014 r. pt. „Ex-post evaluation of five Waste Stream Directives”.
- 39 Rozporządzenie (WE) nr 2003/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. w sprawie nawozów (Dz.U. L 304 z 21.11.2003, s. 1).
- 40 Sprawozdanie końcowe „Evaluation of Regulation (EC) 2003/2003 relating to fertilisers” sporządzone na zlecenie Komisji przez Ośrodek Usług w Zakresie Strategii i Oceny z listopada 2010 r.
- 41 Toksyczne, syntetyczne substancje chemiczne.

87

W innych badaniach⁴² poruszana jest kwestia możliwych zagrożeń związanych z mikrodrobinami plastiku. Drobiny te mogą być w pewnym stopniu usuwane w oczyszczalniach ścieków, a usunięte części mogą wówczas znaleźć się w osadzie. Kiedy osad wykorzystywany jest na gruntach, mikrodrobinny plastiku mogą dostać się do środowiska wodnego poprzez spływy z gruntu.

88

W odniesieniu do kompostu Trybunał zalecił w sprawozdaniu specjalnym nr 20/2012⁴³, by Komisja opracowała wraz z państwami członkowskimi unijne normy jakości, tak aby wesprzeć rozwój rynku dla kompostu. Wspólne Centrum Badawcze Komisji opublikowało na początku 2014 r. wniosek techniczny dotyczący kryteriów zniesienia statusu odpadu⁴⁴ dla odpadów ulegających biodegradacji poddanych oczyszczaniu biologicznemu. W badaniu tym jednak zaproponowano wykluczenie zastosowania osadów ściekowych jako kompostu i materiału przefermentowanego. Czas pokaże, czy i w jaki sposób wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia w sprawie nawozów pomoże wprowadzić zaproponowane kryteria oraz czy zaowocuje on ustanowieniem mechanizmu stopniowego włączania kategorii, które nie zostały ujęte we wniosku technicznym, takich jak osad ściekowy.

Trwałość finansowa współfinansowanych przez UE oczyszczalni ścieków komunalnych

89

Zasadnicze znaczenie dla zapewnienia trwałości finansowej usług wodnych ma możliwość odzyskiwania poniesionych kosztów. Trwałość finansowa jest zapewniona, gdy przychody ze świadczenia usług wystarczają na pokrycie kosztów operacyjnych i kosztów utrzymania oraz na odzyskanie kosztów kapitałowych. Tym samym możliwe jest ponowienie inwestycji. Ramowa dyrektywa wodna (w art. 9) wymagała od państw członkowskich zapewnienia do 2010 r. odpowiedniego wkładu różnych użytkowników wody do zwrotu kosztów usług wodnych. Użytkownicy usług związanych ze ściekami przyczyniają się do zwrotu kosztów, uiszczając opłatę za odprowadzanie ścieków (taryfę). Ponadto zasada „zanieczyszczający płaci”⁴⁵ oznacza, że zanieczyszczający (w tym przypadku podmioty odprowadzające ścieki, czyli gospodarstwa domowe i zakłady przemysłowe) są odpowiedzialni za zanieczyszczenie, które spowodowali, i z tego względu powinni ponieść koszty ograniczenia tego zanieczyszczenia (w tym przypadku poprzez oczyszczanie ścieków).

90

Ponieważ woda nie jest typowym produktem komercyjnym, taryfy obliczane są na podstawie mechanizmów ustalania cen określonych w prawodawstwie krajowym.

42 Zob. na przykład: 1) badanie pilotażowe przeprowadzone przez instytut Alfreda Wegenera, komunikat prasowy z dnia 30 października 2014 r. (www.awi.de) i 2) artykuł na temat możliwego zagrożenia związanego z mikrodrobinami plastiku w środowisku wód słodkich opublikowany w dniu 29 września 2013 r. na stronie internetowej www.stowa.nl (Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer).

43 Sprawozdanie specjalne nr 20/2012 pt. „Czy finansowanie w ramach działań strukturalnych projektów dotyczących infrastruktury gospodarowania odpadami komunalnymi skutecznie pomaga państwom członkowskim osiągać cele polityki UE w zakresie gospodarowania odpadami?” (<http://eca.europa.eu>).

44 Kryteria, które muszą zostać spełnione przez określone odpady w celu zniesienia statusu odpadu.

45 Art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana).

91

Przy ustalaniu taryfy za odprowadzanie ścieków państwa członkowskie mogą uwzględnić skutki społeczne, ekologiczne i ekonomiczne⁴⁶ w celu zapewnienia, by usługi wodne pozostały przystępne cenowo. Wytyczne Komisji⁴⁷ wskazują poziom 4% dochodu gospodarstw domowych jako powszechnie przyjętą stopę przystępności cenowej – innymi słowy, całkowity koszt usług wodno-ściekowych (woda pitna i ścieki) może stanowić 4% dochodu gospodarstwa domowego.

92

W okresach programowania 2000–2006 i 2007–2013 w wytycznych Komisji⁴⁸ określono, że taryfy za wodę powinny pokrywać przynajmniej koszty operacyjne i koszty utrzymania, a także znaczną część odpisów amortyzacyjnych od aktywów. Amortyzację można uznać za przybliżenie niezbędnych kosztów renowacji infrastruktury w przyszłości.

93

W okresie programowania 2014–2020 przestrzeganie zasady zwrotu kosztów jest obowiązkowe w związku z koniecznością spełnienia warunków wstępnych. Oznacza to, że zatwierdzenie programów operacyjnych na okres programowania 2014–2020 jest uzależnione od „istnienia odpowiedniego wkładu różnych użytkowników wody do zwrotu kosztów usług wodnych (...)”. Określenie, co stanowi „odpowiedni” wkład, leży jednak w gestii państw członkowskich.

94

Trybunał zbadał:

- czy taryfa za odprowadzanie ścieków obejmowała koszty amortyzacji, koszty operacyjne i koszty utrzymania aktywów,
- czy w przypadku gdy koszty operacyjne i koszty utrzymania nie zostały pokryte w wystarczającym stopniu, istniała możliwość podwyższenia taryfy za odprowadzanie ścieków,
- czy właściciele infrastruktury zgromadzili wystarczające rezerwy finansowe, by wymienić lub zmodernizować infrastrukturę na koniec okresu jej użytkowania gospodarczego.

Jedynie w 11% przypadków taryfy pobierane od użytkowników za odprowadzanie ścieków w pełni pokrywały poniesione koszty

95

Trybunał przeanalizował sposób ustalania taryf za odprowadzanie ścieków w 2012 r. w odniesieniu do 28 zbadanych oczyszczalni ścieków. Porównane zostały zawarte w taryfie pozycje kosztów oraz dane finansowe przedstawione przez operatorów oczyszczalni i właścicieli infrastruktury. Trybunał ustalił, że koszty zostały w pełni odzyskane jedynie w trzech przypadkach (11%). W pozostałych 89% przypadków nastąpił jedynie częściowy zwrot kosztów.

46 Art. 9 ramowej dyrektywy wodnej.

47 „Nowy okres programowania 2007–13: Wytyczne dotyczące metodologii przeprowadzania analizy kosztów i korzyści. Dokument roboczy nr 4”, 8/2006.

48 Nowy okres programowania 2000–2006: Technical paper 1 – Application of the polluter pays principle – Differentiating the rates of Community assistance for Structural Funds, Cohesion Fund and ISPA infrastructure operations (Dokument techniczny nr 1 – Stosowanie zasady „zanieczyszczający płaci” – Zróżnicowanie stawek wsparcia wspólnotowego z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i ISPA na rzecz działań związanych z infrastrukturą) (6 grudnia 1999 r.). Okres programowania 2007–2013: zob. poprzedni przypis.

96

Trybunał zauważa, że w trzech państwach członkowskich istnieją szczegółowe przepisy, które ograniczają stopień zwrotu kosztów:

- w Republice Czeskiej⁴⁹ i na Słowacji⁵⁰ koszty amortyzacji związane z częścią aktywów finansowaną z dotacji (unijnych i krajowych) są całkowicie lub częściowo wyłączone,
- na Węgrzech w 2013 r. wprowadzono obniżkę taryf za wodę⁵¹, a na Słowacji istnieją obostrzenia dotyczące podwyżek taryf⁵².

97

W obliczu tej sytuacji Trybunał uważa również, że może zaistnieć ryzyko, iż operatorzy oczyszczalni zaniechają niezbędnych czynności związanych z utrzymaniem w celu zachowania krótkoterminowej rentowności. Mogłoby to jednak przyczynić się do zmniejszenia operacyjnej trwałości oczyszczalni ścieków. Ocena, czy koszty utrzymania w 2012 r. odpowiadały faktycznym potrzebom w tym obszarze, nie wchodziła w zakres niniejszej kontroli.

98

Kolejnym elementem, który może wpływać na ustalanie wysokości taryfy, jest sposób wyznaczenia kwoty dotacji UE na projekt infrastrukturalny. Dotacja unijna jest uzasadniona tylko w sytuacji, gdy przychody generowane przez projekt nie wystarczają na

pokrycie kosztów inwestycji i kosztów operacyjnych. Ta luka w finansowaniu (tj. różnica między zdyskontowaną wartością kosztów inwestycji a zdyskontowaną wartością przychodu netto), która musi zostać oszacowana na podstawie analizy kosztów i korzyści, może zostać sfinansowana ze środków publicznych (w tym dotacji unijnych). Podejście to zniechęca do stosowania zasady zwrotu kosztów, ponieważ zakłada ono, że im wyższe przychody z działalności związanej z gospodarką ściekową (tj. im wyższy poziom taryf), tym niższej dotacji może oczekiwać inwestor.

99

W okresie programowania 2014–2020, w przeciwieństwie do poprzednich okresów, ubiegający się o dotacje unijne niekoniecznie⁵³ muszą przeprowadzać analizę kosztów i korzyści projektu w celu oceny luki w finansowaniu. Zamiast tego można zastosować zryczałtowaną procentową stawkę dochodów określoną w rozporządzeniu na poziomie 25%⁵⁴. Luka w finansowaniu wyniesie zatem 75%, niezależnie od tego, jaki dochód przyniesie projekt. Innymi słowy, jeśli taryfa ustalona jest w taki sposób, że generowany dochód pokrywa ponad 25% kosztów, dotacja nie zostanie odpowiednio obniżona.

49 W przypadku projektów współfinansowanych ze środków unijnych opłaty za odprowadzanie ścieków powinny być podwyższane aż do poziomu zapewnienia pełnej amortyzacji, lecz z uwzględnieniem poziomu dostępności cenowej (określonej na poziomie 2% dochodu gospodarstwa domowego).

50 Przy obliczaniu taryfy nie uwzględnia się amortyzacji części aktywów nabytych przy wykorzystaniu dotacji przed 2011 r. Jednak w następstwie rozporządzenia z 2011 r. amortyzacja wszystkich aktywów nabytych począwszy od 2011 r. może zostać uwzględniona na maksymalnym poziomie 2% (odpowiadającym maksymalnemu 50-letniemu okresowi użytkowania). W okresie programowania 2007–2013 Komisja zatwierdziła duże projekty dopiero po tym, jak przyjęto rozporządzenie z 2011 r., ponieważ uznała, że wcześniejsze przepisy prawne nie zapewniały odpowiedniej stabilności.

51 Do 2011 r. na Węgrzech określanie taryf za odprowadzanie ścieków należało do kompetencji gmin. W myśl znowelizowanych przepisów taryfy za 2012 r. mogły zostać podwyższone wyłącznie o maksymalnie 4,2% w stosunku do taryf z 2011 r. Taryfy za 2013 r. (za pierwszą połowę roku) miały pozostać takie same jak taryfy z 2012 r., a taryfy za drugą połowę 2013 r. i za 2014 r. nie mogły przekraczać 90% taryfy z 2012 r.

52 Taryfy za 2014 r. pozostaną niezmienną w latach 2015 i 2016, o ile nie zostanie złożony wniosek o dostosowanie wysokości opłat, uzasadniony istotną zmianą parametrów ekonomicznych.

53 Obowiązek ten wciąż będzie istniał w przypadku dużych projektów, które mają zostać zatwierdzone przez Komisję (zob. pkt 10). W okresie programowania 2014–2020 są to projekty, których całkowity koszt kwalifikowalny przekracza 50 mln euro.

54 Art. 61 ust. 3 oraz załącznik V do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego

W sytuacji jedynie częściowego pokrycia kosztów taryfy za odprowadzanie ścieków były w 92% przypadków poniżej poziomu przystępności cenowej określonego przez Komisję

100

Średnie taryfy za odprowadzanie ścieków w 2012 r. w czterech skontrolowanych państwach członkowskich przedstawiono na **wykresie 5**.

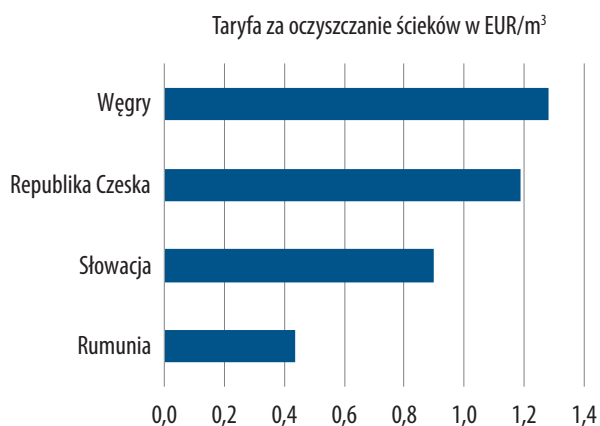
101

W 23 z 25 przypadków (92%), w których nie osiągnięto pełnego zwrotu kosztów, całkowite opłaty uiszczane przez osoby korzystające z usług dostawy wody pitnej i odprowadzania ścieków kształtują się poniżej określonego przez Komisję poziomu przystępności cenowej wynoszącego 4% dochodów gospodarstw domowych. W siedmiu spośród tych przypadków (30%) taryfa za odprowadzanie ścieków była niższa niż średnia krajowa taryfa za tę usługę.

i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

Wykres 5

Średnia wysokość taryf za odprowadzanie ścieków w 2012 r.



Uwaga: Wysokość taryf została przeliczona na euro przy zastosowaniu następujących kursów wymiany: 1 EUR = 291,86 HUF, 25 CZK i 4,45 RON.

Źródło: Dane pochodzące z krajowych urzędów statystycznych w Republice Czeskiej i na Węgrzech, instytutu badań wód na Słowacji oraz od władz Rumunii

Rezerwy finansowe były niewystarczające, by pokryć remont infrastruktury

102

Co do zasady zapewnienie remontu infrastruktury należy do obowiązków właściciela⁵⁵. W 12 z 28 skontrolowanych oczyszczalni ścieków (43%) właściciele zgromadzili rezerwy finansowe⁵⁶ na pokrycie kosztów tego rodzaju modernizacji. Sytuacja różniła się (zob. **tabela 11**) w zależności od tego, jaką strukturę organizacyjną wybrano w celu zarządzania usługami ściekowymi. W przypadku gdy właścicielem jest gmina i nie ma wymogu prawnego, by zapewnić osobną rachunkowość do celów zarządzania infrastrukturą w zakresie usług wodnych, dochody i wydatki związane z tą działalnością zostają włączone do dochodów i wydatków związanych z pozostałą działalnością gminy.

103

W skontrolowanych oczyszczalniach, nawet w przypadku gdy zgromadzono rezerwy lub gdy prowadzono dla tych środków odrębną księgowość, nie ma wystarczających środków, by zapewnić w przyszłości remonty infrastruktury. Wynika to z charakteru obowiązującej polityki taryfowej (zob. pkt 95 i 96).

104

W odniesieniu do sytuacji finansowej przedsiębiorstw będących operatorami oczyszczalni przepisy dotyczące ustalania wysokości taryfy za wodę (z wyjątkiem Węgier, gdzie brak tego rodzaju przepisów) pozwalają na uwzględnienie w niej zysku⁵⁷, co stanowi warunek wstępny gromadzenia rezerw. W przypadku 26 przedsiębiorstw-operatorów (93%) całość lub większość ich kapitału stanowi własność publiczną i co do zasady należy do tych samych gmin, które są właścicielami infrastruktury.

105

Praktycznie we wszystkich przypadkach przedsiębiorstwa będące operatorami, które jednocześnie zarządzają stacjami uzdatniania wody i co najmniej jedną oczyszczalnią ścieków, były w stanie zgromadzić pewne rezerwy finansowe. Środki te mogłyby zostać przeznaczone na sfinansowanie renowacji infrastruktury, o ile rezerwy te nie zostaną wykorzystane przez właścicieli przedsiębiorstw-operatorów na inne potrzeby niż gospodarka wodna. Dziewięć z 28 przedsiębiorstw będących operatorami (32%) wypłaciło dywidendy w latach 2010–2012.

55 Jeżeli właściciel i operator infrastruktury to dwa odrębne podmioty, to operator otrzymuje dochód za oczyszczone ścieki. Z tego dochodu operator musi pokryć koszty operacyjne, koszty utrzymania oraz opłatę za wynajem uiszczaną na rzecz właściciela infrastruktury. Opłata za wynajem określona w umowie najmu powinna natomiast pokrywać koszty amortyzacji oraz pozostałe koszty poniesione przez właściciela.

56 Zaksięgowane w bilansie jako rezerwy lub zyski zatrzymane.

57 W Republice Czeskiej istnieje przepis stanowiący, że zysk powinien być rozsądny. W 2013 r. w przepisach określono wzór służący do obliczania rozsądnego zysku. Na Słowacji zysk jest ograniczony do pewnej kwoty w przeliczeniu na m³.

Tabela 11

Sytuacja w zakresie rezerw finansowych zgromadzonych przez właścicieli infrastruktury

	Właścicielem jest gmina (lub związek gmin)	Właścicielem jest spółka utworzona przez gminę (lub związek gmin)	
		Przedsiębiorstwo nie odpowiada za funkcjonowanie oczyszczalni	Przedsiębiorstwo odpowiada również za funkcjonowanie oczyszczalni
	19 przypadków (68%)	4 przypadki (14%)	5 przypadków (18%)
Zgromadzone rezerwy	16% Tak 84% Nie określono lub brak	Tak	Tak (zob. pkt 105)
Wystarczający poziom rezerw	Nie	Nie	Nie

Wnioski i zalecenia

106

Wydatki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego/Funduszu Spójności na oczyszczalnie ścieków komunalnych w okresach programowania 2000–2006 i 2007–2013 umożliwiły w decydującym stopniu państwom członkowskim osiągnięcie postępów w spełnianiu wymogów określonych w dyrektywie dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych. Odnotowano jednak opóźnienia we wszystkich czterech państwach członkowskich objętych niniejszym sprawozdaniem, a absorpcja środków unijnych przebiegała powoli. Niemal wszystkie oczyszczalnie ścieków komunalnych, które otrzymały dofinansowanie, oczyszczają ścieki w odpowiedni sposób, lecz Trybunał uważa, że około jedna trzecia z nich była zbyt duża. W większości skontrolowanych państw członkowskich krajowe wymogi w zakresie ścieków oczyszczonych były bardziej rygorystyczne niż te określone w dyrektywie, co oznacza, że konieczny może być przegląd dyrektywy. Trybunał stwierdził również uchybienia dotyczące postępowania w przypadku wystąpienia przelewów oraz w zakresie wykorzystania osadu ściekowego. Ponadto taryfy za odprowadzanie ścieków są w wielu przypadkach zbyt niskie, by zapewnić trwałość finansową współfinansowanej infrastruktury.

Dotrzymywanie terminów określonych w dyrektywie dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych

107

Wszystkie cztery państwa członkowskie objęte niniejszym sprawozdaniem poczyniły znaczące postępy w zakresie spełniania wymogów określonych w dyrektywie dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych, ale wystąpiły też opóźnienia w następujących dziedzinach:

- terminy określone w zakresie zbierania ścieków w aglomeracjach o RLM powyżej 2 000 (w których zastosowanie mają wymogi dotyczące ścieków oczyszczonych) zostały spełnione we wszystkich czterech państwach członkowskich objętych kontrolą, z wyjątkiem Rumunii, gdzie wystąpiło niewielkie opóźnienie w stosunku do terminów przejściowych. We wszystkich czterech państwach członkowskich obowiązują przepisy mające zapewnić podłączenie gospodarstw domowych do istniejących sieci kanalizacyjnych. Ogólnikowy charakter tych przepisów utrudnia jednak władzom krajowym ich skuteczne egzekwowanie,
- żadne z państw członkowskich objętych kontrolą nie dotrzymało terminów w zakresie oczyszczania ścieków w aglomeracjach o RLM powyżej 2 000. Trybunał zauważył także, iż liczba takich aglomeracji znacznie spadła w niektórych ze skontrolowanych państw członkowskich. W rezultacie wymogi dyrektywy miały zastosowanie do mniejszej liczby aglomeracji,
- Komisja dysponuje jedynie częściowymi informacjami na temat aglomeracji o RLM poniżej 2 000, na które również przeznaczono środki unijne, ponieważ nie prowadzi się szczegółowej sprawozdawczości na ich temat, a informacje przedstawione przez państwa członkowskie w planach gospodarowania wodami w dorzeczu są niepełne.

108

Komisja monitoruje obecnie sytuację w zakresie przestrzegania wymogów dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych w trzech z czterech państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne. Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy wynika, że jest to proces długotrwały: co do zasady państwa członkowskie mają około 18 miesięcy (a w niektórych przypadkach 30 miesięcy) na przekazanie danych Komisji, a Komisja w ciągu kolejnych 18 miesięcy finalizuje analizę i przygotowuje sprawozdanie.

Zalecenie 1

Komisja Europejska powinna:

- a) wymagać, by aglomeracje o RLM poniżej 2 000, które posiadają systemy zbierania ścieków, prowadziły sprawozdawczość na temat tego, czy oczyszczanie ścieków jest odpowiednie w odniesieniu do art. 7 dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych, a w przypadkach gdy tak nie jest, na temat tego, czy w planach gospodarowania wodami w dorzeczu uwzględniono stosowne działania;
- b) w przypadku znaczących zmian liczby aglomeracji o RLM powyżej i poniżej 2 000 zweryfikować sprawozdawczość państw członkowskich w tym zakresie, zwłaszcza jeśli dana aglomeracja została przeniesiona z jednej kategorii do drugiej. Weryfikacja taka mogłaby stanowić część procesu monitorowania państw członkowskich przez Komisję;

- c) zachęcać państwa członkowskie, by nałożyły na gospodarstwa domowe wyraźne zobowiązanie prawne do podłączenia do istniejących sieci kanalizacyjnych. Informacje na temat wskaźnika podłączeń gospodarstw domowych powinny stanowić część regularnej sprawozdawczości;
- d) skrócić czas potrzebny do oceny zgodności z dyrektywą dotyczącą oczyszczania ścieków komunalnych, wymagając od państw członkowskich przedkładania danych w ciągu sześciu miesięcy (zgodnie z art. 15 dyrektywy) od dnia, w którym Komisja chce zapoznać się z sytuacją w zakresie realizacji (dzień odniesienia). Komisja powinna również dążyć do ograniczenia czasu potrzebnego na przedłożenie własnych sprawozdań;
- e) obserwować, czy w ramach innych dyrektyw dotyczących środowiska naturalnego nie występują podobne problemy związane z długim okresem sprawozdawczości.

Wykorzystanie środków unijnych dostępnych w okresie programowania 2007–2013

109

W okresie programowania 2007–2013 w państwach członkowskich odnotowano znaczne opóźnienia w zakresie zatwierdzania i realizacji współfinansowanych przez UE projektów dotyczących oczyszczania ścieków. W rezultacie wystąpiło ryzyko utraty środków unijnych, a w państwach członkowskich mogła zaistnieć potrzeba udostępnienia innych środków (publicznych lub prywatnych) w celu ukończenia szeregu projektów.

110

Oszacowane przez państwa członkowskie pozostałe potrzeby finansowe konieczne do ukończenia projektów w celu spełnienia wymogów dyrektywy przewyższają w przynajmniej dwóch z czterech państw członkowskich środki dostępne w ramach programów operacyjnych w zakresie środowiska naturalnego na lata 2014–2020.

Zalecenie 2

Komisja Europejska powinna:

- a) wezwać państwa członkowskie do przekazania aktualnych informacji na temat kwot finansowych, które będą musiały one zgromadzić w celu zapewnienia, by terminy wdrożenia określone w dyrektywie dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych zostały dotrzymane w aglomeracjach o RLM powyżej 2 000 i aglomeracjach o RLM poniżej 2 000, które posiadają systemy zbierania ścieków;
- b) zwrócić się do państw członkowskich o dopilnowanie, by aglomeracje, które nie spełniają wymogów dyrektywy, zrealizowały projekty konieczne do zapewnienia zgodności z wymogami.

Skuteczność współfinansowanych przez UE oczyszczalni ścieków komunalnych

Wyniki oczyszczalni ścieków komunalnych

111

Ścieki odprowadzane ze wszystkich oczyszczalni ścieków komunalnych nie przekraczały w stosownych przypadkach stężeń granicznych określonych w dyrektywie dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych. W dwóch państwach członkowskich albo nie upłynął jeszcze termin składania wniosków albo stężenia graniczne na poziomie poszczególnych oczyszczalni nie miały zastosowania. 89% oczyszczalni przestrzegało wartości granicznych określonych w ich pozwoleniach. Trybunał odnotował również, że wartości graniczne zostały oparte na krajowych przepisach lub pozwoleniach udzielonych oczyszczalniom, w których w pewnych przypadkach określono wartości bardziej rygorystyczne niż w dyrektywie.

112

W odniesieniu do przelewów występujących w okresie intensywnych opadów i mających negatywny wpływ na jakość wód, odnotowano ogólny brak informacji na temat ich ilości oraz na temat parametrów jakościowych wody. Trybunał odnotowuje, że Komisja rozpoczęła niedawno badanie w tym zakresie.

113

W większości przypadków (89%) operatorzy oczyszczalni sprawdzają wyrywkowo przestrzeganie stężeń granicznych w ściekach odprowadzanych przez zakłady przemysłowe. Niemniej jednak na Słowacji operatorzy oczyszczalni nie wystąpili o przekazanie wyników kontroli przeprowadzonych przez zakłady przemysłowe, co pozwoliłoby uzupełnić wyniki ich własnych kontroli, które odbywały się zaledwie raz w roku.

114

Około jedna trzecia oczyszczalni ścieków komunalnych objętych kontrolą jest zbyt duża, a niektóre z nich oczyszczają zbyt duży odsetek wód gruntowych. Spowodowane jest to zarówno niedociągnięciami na etapie projektowania oczyszczalni (takimi jak nierealistyczne założenia dotyczące zapotrzebowania gospodarstw domowych i zakładów przemysłowych na oczyszczanie ścieków), jak i zmianami demograficznymi po rozpoczęciu prac.

115

Znaczące różnice w zakresie kosztów operacyjnych w oczyszczalniach ścieków (zwłaszcza tych dotyczących energii oraz transportu i unieszkodliwiania osadów ściekowych) oznaczają, że istnieją możliwości ograniczenia tych kosztów.

Zalecenie 3

Komisja Europejska powinna:

- a) oceniać, czy stężenia graniczne określone w dyrektywie są stosowne, biorąc pod uwagę postęp technologiczny, jaki dokonał się od czasu przyjęcia dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych w 1991 r.;
- b) zbadać, czy przepisy dotyczące liczby i częstotliwości kontroli przeprowadzanych przez krajowe inspektoraty ochrony środowiska oraz wysokość grzywien uiszczanych przez zakłady przemysłowe, które nie przestrzegały stężeń granicznych, mają wystarczający efekt odstraszający zgodnie z komunikatem Komisji z 2012 r.⁵⁸;
- c) zweryfikować, czy istnieje potrzeba wymagania od państw członkowskich przeprowadzania obowiązkowych pomiarów przelewów i określenia zasad dotyczących dozwolonej liczby i jakości tych przelewów;
- d) nie zatwierdzać dużych projektów i zwrócić się do państw członkowskich o niezatwierdzanie projektów w ramach programów operacyjnych, w których w planowanym rozmiarze oczyszczalni ścieków nie uwzględniono możliwości ograniczenia infiltracji wód gruntowych. Koszty inwestycji w uszczelnienie sieci kanalizacyjnej mogą być niższe niż koszty inwestycji w oczyszczalnię ścieków o większej przepustowości;

58 COM(2012) 95 final komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Lepsze wykorzystanie potencjału środków ochrony środowiska UE: budowanie zaufania poprzez większą wiedzę i lepszą zdolność reakcji”.

- e) zachęcać państwa członkowskie do poszukiwania możliwości ograniczenia kosztów (na przykład poprzez wykorzystanie osadów ściekowych do wytwarzania energii lub poprzez zastosowanie osadów ściekowych jako cennego surowca do odzysku fosforu) oraz do rozpowszechniania informacji na ten temat. Może to również obejmować zwrócenie się do operatorów oczyszczalni ścieków o uczestnictwo w analizie porównawczej w celu określenia, w których oczyszczalniach możliwe jest zwiększenie gospodarności oraz na których elementach kosztów należy się zatem skupić.

Wykorzystanie osadów wytwarzanych przez oczyszczalnie ścieków komunalnych

116

Ponowne użycie osadów ściekowych jest wariantem preferowanym w trzech z czterech państw członkowskich objętych kontrolą. W Rumunii większość osadów jest składowana na składowiskach odpadów lub na terenie obiektu, co w dłuższej perspektywie nie jest najlepszym rozwiązaniem.

117

Gdy osady są wykorzystywane na glebach rolnych lub kierowane na składowiska odpadów, zastosowanie mają ustalone na poziomie UE stężenia graniczne dla pewnych substancji, takich jak metale ciężkie. W tym kontekście stwierdzono, że z wyjątkiem Rumunii monitorowanie prowadzone przez państwa członkowskie było co do zasady odpowiednie. Sytuacja jest odmienna w przypadku innych

sposobów zastosowania (takich jak wykorzystanie osadów jako materiału wsadowego do produkcji kompostu lub na innych glebach niż rolne), ponieważ w tym wypadku na poziomie UE nie określono wymogów w zakresie ochrony środowiska. Trybunał odnotowuje, że Komisja również uważa dyrektywę dotyczącą osadów ściekowych za przestarzałą w tym względzie, najpierw planuje jednak zaktualizować rozporządzenie w sprawie nawozów.

Zalecenie 4

Komisja Europejska powinna:

- uzależnić zatwierdzenie płatności końcowych na rzecz dużych projektów w ramach programu operacyjnego od istnienia stosownych rozwiązań w zakresie ponownego użycia osadów ściekowych i zwrócić się do państw członkowskich o przyjęcie tego samego podejścia w stosunku do projektów zatwierdzanych na poziomie krajowym, np. poprzez dodanie do umów o dofinansowanie na okres programowania 2014–2020 specjalnej klauzuli;
- złożyć wniosek – na podstawie przeglądu adekwatności wartości granicznych w zakresie zanieczyszczeń oraz stężeń granicznych – o dostosowanie dyrektywy dotyczącej osadów ściekowych lub wszelkich innych dyrektyw lub rozporządzeń dotyczących jakości ścieków i gleby oraz zwrócić się do państw członkowskich o zapewnienie rzetelnego monitorowania zanieczyszczeń występujących w przypadku wszystkich sposobów ponownego wykorzystania osadów.

Trwałość finansowa współfinansowanych przez UE oczyszczalni ścieków komunalnych

118

W przypadku 89% oczyszczalni taryfy za odprowadzanie ścieków pobierane od gospodarstw domowych i zakładów przemysłowych były zbyt niskie, by umożliwić renowację infrastruktury na koniec spodziewanego okresu jej użytkowania. W większości przypadków taryfy są wciąż znacząco niższe niż poziom przystępności cenowej wynoszący 4% dochodów gospodarstw domowych. Sytuacja ta spowodowana jest częściowo przepisami krajowymi: w dwóch państwach członkowskich koszt amortyzacji nie może zostać w pełni uwzględniony w wysokości taryfy, a w dwóch innych państwach członkowskich istnieją pułapy dotyczące rocznych podwyżek taryf. Gdy koszty nie zostają w pełni pokryte przez korzystających z usług ściekowych, pozostała część musi zostać opłacona przez inne podmioty, czyli najczęściej przez ogół obywateli w formie uiszczanych przez nich podatków. Ponadto w wyniku tej sytuacji operatorzy oczyszczalni mogą ograniczyć zakres prac związanych z utrzymaniem, co skróci okres gospodarczego użytkowania aktywów lub pogorszy jakość oczyszczania ścieków.

119

W dwóch trzecich przypadków zbadanych przez Trybunał brakuje informacji, czy właściciele infrastruktury wodnej i ściekowej zgromadzili wystarczające rezerwy finansowe na potrzeby jej utrzymania i ewentualnej renowacji. Dzieje się tak z powodu zamienności zasobów, w przypadku gdy właścicielami infrastruktury są gminy. Na poziomie operatorów oczyszczalni ścieków pewne rezerwy są gromadzone dzięki skumulowanym zyskom.

Zalecenie 5

Komisja Europejska powinna:

- zachęcać państwa członkowskie do wdrożenia rozsądnej polityki w dziedzinie taryf za odprowadzanie ścieków i do przyjęcia w stosownych przypadkach przepisów w zakresie opłat za wodę, tak aby taryfy nie były niższe niż powszechnie przyjęty współczynnik przystępności cenowej wynoszący 4%;
- zachęcać państwa członkowskie do dopilnowania, by właściciele z sektora publicznego, jak np. gminy, zapewnili wystarczające środki na rzecz niezbędnej konserwacji i renowacji infrastruktury ściekowej.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczył Henri GRETHEN, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 10 czerwca 2015 r.

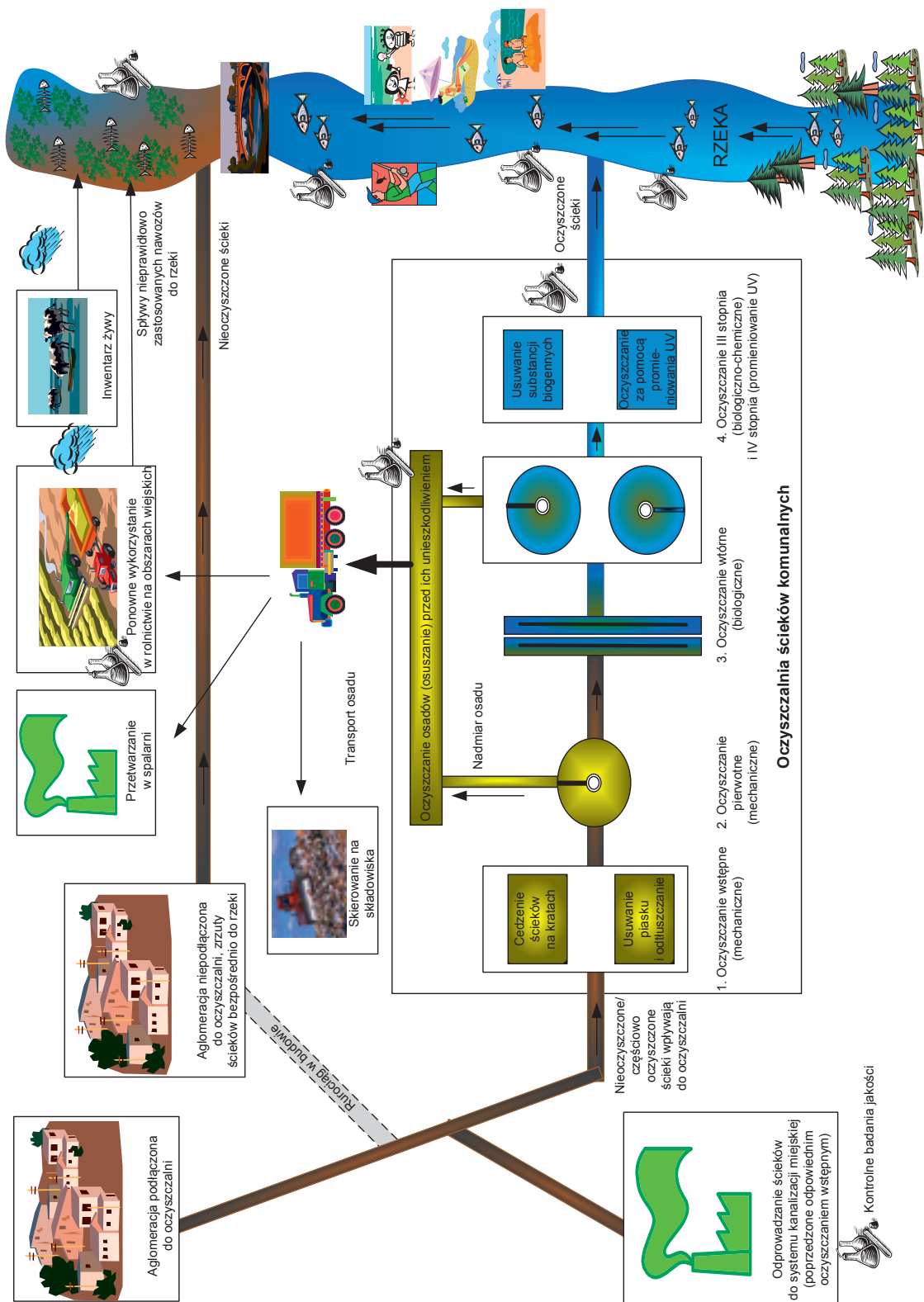
W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

Załącznik I

Proces oczyszczania ścieków komunalnych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy

Wykaz skontrolowanych oczyszczalni ścieków komunalnych

Państwo członkowskie	Położenie	Przewidziane moce przerobowe w RLM	Wydatki ogółem ¹ (w EUR)	Dofinansowanie UE ogółem (w EUR)	Wskaźnik dotacji jako % wydatków ogółem
Republika Czeska	Bludov	4 115	38 312 039,31	26 818 427,32	70%
	Zubri	47 000	43 395 472,68	29 508 921,03	68%
	Bzenec	22 607	27 294 593,37	17 732 842,00	65%
	Blansko	29 376	27 294 593,37	17 732 842,00	65%
Węgry	Segedyn	230 000	94 637 207,86	33 325 000,00	35%
	Zalaegerszeg	180 000	48 350 946,27	36 263 208,96	75%
	Győr	375 000	17 560 130,00	7 250 000,00	41%
	Dunakeszi	82 500	2 954 395,00 ² (HUF 914 976 000)	1 942 002,00 ² (HUF 601 438 000)	66%
	Budapeszt	1 600 000	438 526 042,48	278 661 500,00	64%
	Debreczyn	675 000	87 304 362,28	50 636 530,12	58%
	Sopron	165 000	18 594 829,58	9 297 414,79	50%
Rumunia	Braïla	247 700	43 984 313,64	32 988 235,23	75%
	Bukareszt Głina	1 654 110	105 765 515,60	68 747 585,14	65%
	Buzău	235 000	26 964 178,91	19 953 492,39	74%
	Konstanca Północna	308 125	69 251 771,60	49 669 303,00	72%
	Krajowa	385 000	71 894 883,75	52 783 500,00	73%
	Gałac	360 000	72 053 837,40	42 000 000,00	58%
	Jassy	933 300	45 550 042,28	34 162 531,71	75%
	Oradea	250 000	18 570 208,73	12 999 145,77	70%
	Pitești	320 000	46 879 803,82	31 312 500,00	67%
	Râmnicu Vâlcea	130 000	28 119 004,10	21 089 253,08	75%
	Satu Mare	180 000	31 789 308,31	22 570 408,90	71%
	Timișoara	440 000	41 187 160,13	29 242 884,13	71%
Słowacja	Trenczyn	30 000	7 935 751,09	3 967 875,55	50%
	Powaska Bystrzyca	45 000	12 299 508,09	6 149 754,04	50%
	Trnawa	211 700	29 711 033,08	10 193 516,00	34%
	Vranov	34 900	51 823 026,31	34 020 640,00	66%
	Preszów	91 275	65 699 239,14	40 566 608,00	62%

1 Niektóre projekty obejmowały szereg podprojektów (na przykład rozbudowę oczyszczalni ścieków w kilku miejscowościach oraz budowę kanalizacji ściekowej w kilku miejscach), a zatem wydatki ogółem odnoszą się do całego projektu, a nie tylko do skontrolowanej oczyszczalni ścieków.

2 Kwota wyrażona w forintach (HUF) została przeliczona na euro przy wykorzystaniu następującego kursu wymiany: 1 EUR = 309,7 HUF (średnia za 2014 r.).

Terminy wdrożenia dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych

Państwo członkowskie	Okresy przejściowe, których należy dotrzymać	Ostateczny termin upływu okresu przejściowego
Republika Czeska	1 maja 2004 r. – 18 aglomeracji o RLM > 10 000 31 grudnia 2006 r. – 36 aglomeracji	31 grudnia 2010 r.
Węgry	31 grudnia 2008 r. – aglomeracje o RLM > 10 000 na obszarach wrażliwych 31 grudnia 2010 r. – aglomeracje o RLM > 15 000 na obszarach zwykłych W 2009 r. Węgry zobowiązały się do spełnienia wymogów art. 5 ust. 4 dyrektywy do 2018 r.	31 grudnia 2015 r. 31 grudnia 2008 r. – ścieki przemysłowe ulegające biodegradacji z oczyszczalni należących do sektorów przemysłowych określonych w załączniku III do dyrektywy
Rumunia	Systemy zbierania 31 grudnia 2010 r. – 61% ładunku w RLM 31 grudnia 2013 r. – 69% ładunku w RLM 31 grudnia 2015 r. – 80% ładunku w RLM 31 grudnia 2013 r. – wszystkie aglomeracje o RLM > 10 000 Oczyszczanie wtórne lub równoważne (lub bardziej rygorystyczne na obszarach wrażliwych) 31 grudnia 2010 r. – 51% ładunku w RLM 31 grudnia 2013 r. – 61% ładunku w RLM 31 grudnia 2015 r. – 77% ładunku w RLM 31 grudnia 2015 r. – wszystkie aglomeracje o RLM > 10 000	31 grudnia 2018 r.
Słowacja	31 grudnia 2004 r. – 83% całkowitego ładunku ulegającego biodegradacji 31 grudnia 2008 r. – 91% całkowitego ładunku ulegającego biodegradacji 31 grudnia 2010 r. – wszystkie aglomeracje o RLM > 10 000 31 grudnia 2012 r. – 97% całkowitego ładunku ulegającego biodegradacji	31 grudnia 2015 r.

Streszczenie

III

Komisja nie planuje obecnie zwiększenia sprawozdawczości związanej z dyrektywą 91/271/EWG dotyczącą oczyszczania ścieków komunalnych (zwaną dalej również DOSK lub dyrektywą) w odniesieniu do aglomeracji poniżej 2 000 RLM, ponieważ w art. 3, 4 i 5 nie przewidziano obowiązku w zakresie zbierania i oczyszczania ścieków w przypadku tego typu aglomeracji. Na mocy dyrektywy 2000/60/WE (ramowej dyrektywy wodnej) Komisja zwraca się jednak do państw członkowskich o dostarczenie pewnych informacji w tym zakresie, niezależnie od wielkości aglomeracji. Jakość sprawozdawczości powinien ponadto poprawić program pilotażowy tworzący uporządkowane ramy wdrażania i informacji (program SIIF, z ang. *Structured Implementation and Information Framework*) (zob. odpowiedź Komisji na pkt 29).

Komisja przypomina, że w przypadku aglomeracji powyżej 2 000 RLM w ramach prawnych przewidziano już, że gospodarstwa domowe muszą być podłączone do sieci lub posiadać systemy indywidualne lub inne właściwe systemy.

IV

Głównym celem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013 jest zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów UE, niekoniecznie zaś pomoc w dotrzymaniu terminów w ramach dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych. Za ich dotrzymanie odpowiedzialne są państwa członkowskie, niezależnie od przydzielonego poziomu funduszy. Z tego powodu wkład EFRR/FS 2007–2013 może nie wystarczać do zaspokojenia wszystkich potrzeb w zakresie infrastruktury kanalizacyjnej zgodnie z terminami określonymi we wspomnianej dyrektywie.

W odniesieniu do konieczności uwzględnienia postępów we wdrażaniu dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych w sprawozdaniach Komisja uważa, że – w przypadku zmian – takie informacje są udostępniane i aktualizowane przez państwa członkowskie co dwa lata na mocy art. 17 tej dyrektywy.

V

Komisja uważa, że to państwa członkowskie powinny decydować o wielkości oczyszczalni ścieków, ponieważ odnośna dyrektywa nie ustanawia żadnych wymogów w tym zakresie (zob. odpowiedź Komisji na pkt 65).

Zasadniczo na wielkość oczyszczalni ma wpływ wiele czynników, m.in. margines bezpieczeństwa mający na celu zapewnienie zgodności z dyrektywą w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych w dowolnym momencie, konieczność radzenia sobie z wahaniami sezonowymi/działalnością sezonową np. w związku z turystyką, działalnością przemysłową, dużymi ilościami wód opadowych oraz z ewentualną potrzebą zapewnienia podłączeń do sieci dodatkowych gospodarstw domowych, wzrostem liczby mieszkańców itd.

Od 2007 r. korzysta się ze wsparcia w ramach inicjatywy JASPERS (wspólnej inicjatywy wsparcia projektów w regionach europejskich), mającej na celu pomoc państwom członkowskim w poprawie jakości wniosków dotyczących dużych projektów, w tym ich jakości technicznej, przed ich przedłożeniem do współfinansowania z funduszy.

Kwestię przelewów ścieków Komisja omówiła w swojej odpowiedzi dotyczącej pkt 54–56.

W odniesieniu do kwestii oceny stężeń granicznych Komisja przedstawiła swoje uwagi w odpowiedzi na pkt 49 i zalecenie 3 lit. a).

VI

Komisja zgadza się z zaleceniami Trybunału.

VII

Komisja przyjmuje to zalecenie i uważa je za częściowo zrealizowane, ponieważ państwa członkowskie są zobowiązane do wdrożenia odpowiedniej polityki w dziedzinie taryf za wodę zgodnie z art. 9 ust. 1 ramowej dyrektywy wodnej (DRW) i warunkiem wstępnym 6.1 załącznika XI do rozporządzenia (UE) nr 1303/2013, tj. rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (RWP).

Komisja uważa ponadto, że 4 % poziom przystępności ma charakter orientacyjny.

Komisja nie przyjmuje jednak drugiej części tego zalecenia (tzn. by zapewniono wystarczające środki na niezbędne wydatki związane z utrzymaniem i remontem), ponieważ w przypadku braku szczegółowych przepisów obowiązek zapewnienia takich środków leży w gestii właścicieli lub operatorów infrastruktury kanalizacyjnej, a zatem – w gestii państw członkowskich.

Uwagi

22

Komisja analizuje obecnie treść odpowiedzi otrzymanych na wspomniane formalne zapytania skierowane do tych krajów. W tym kontekście Komisja analizuje, czy konieczne są działania następcze w odniesieniu do wykazania równoważności poszczególnych systemów pod względem ochrony środowiska.

23

Komisja stwierdza, że niniejsza uwaga jest skierowana do zainteresowanych państw członkowskich. Dyrektywa dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych nie reguluje kwestii podłączenia gospodarstw domowych do publicznej sieci kanalizacyjnej. To państwa członkowskie decydują, za pomocą przepisów krajowych, o konieczności podłączenia do systemu zbiorczego lub, alternatywnie, zastosowania systemów indywidualnych lub innych właściwych systemów w celu zapewnienia zgodności z art. 3 wspomnianej dyrektywy.

26

Wspomniane porozumienie między Węgrami a Rumunią wynika z możliwości, jakie stwarza art. 9 dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych.

Ponadto art. 5 ust. 4 dyrektywy odnosi się do ogólnego zmniejszenia zawartości N i P mającego zastosowanie do ścieków doprowadzanych do wszystkich oczyszczalni ścieków na danym obszarze, w tym oczyszczalni obsługujących aglomeracje o RLM poniżej 10 000.

28

Komisja zauważa, że spadek wielkości ładunku wytworzonych ścieków o 10–15 % w skali państwa członkowskiego można uznać za dopuszczalny, ponieważ aglomeracje są jak „żywe” organizmy i doświadczają ciągłych zmian (np. z powodu emigracji, zamknięcia fabryk, itp.). Stały ładunek (RLM) w ciągu wielu lat może natomiast wskazywać, że dane liczbowe nie są należycie uaktualniane. Spadek liczby aglomeracji stanowi logiczną konsekwencję spadku wielkości ładunku, wynika także ze zmiennego charakteru aglomeracji. Śledzenie zmian pod względem wielkości RLM ma większe znaczenie niż śledzenie zmian pod względem liczby aglomeracji.

Zmniejszenie wielkości ładunku w Rumunii zostało wykazane dopiero w związku z pierwszymi wynikami wdrożenia (8. tura sprawozdań) i mogłoby zasadniczo zostać uznane za niedopuszczalne. W ramach projektu pilotażowego SIIF zainicjowanego w 2013 r. Komisja zwróci się do władz o wyjaśnienie powodów takich istotnych zmian (również w zakresie liczby aglomeracji) oraz podjęcie odpowiednich działań (zob. odpowiedź Komisji na pkt 29). Rumunia zostanie objęta fazą III projektu, rozpoczynającą się w 2015 r.

29

Komisja uruchomiła projekt pilotażowy SIIF w celu poprawy organizacji i zarządzania danymi i informacjami na szczeblu krajowym oraz informowania decydentów politycznych, zainteresowanych stron i ogółu społeczeństwa o praktycznych aspektach wdrażania prawodawstwa, zgodnie z przepisami dyrektywy w sprawie dostępu do informacji i dyrektywy INSPIRE (2003/4/WE i 2007/2/WE). Dotyczy on głównie sposobu osiągnięcia lub utrzymania zgodności i skupia się na potrzebach w zakresie danych i informacji dotyczących aglomeracji, które nie spełniają obowiązujących wymogów, oraz na opracowywaniu systemów informatycznych łączących różne źródła danych (środowiskowe, społeczno-gospodarcze, finansowe, dotyczące aspektów prawnych itd.). W projekt zaangażowane są następujące kraje: CY, LT oraz SI. Przewiduje się włączenie 4 kolejnych krajów (min. RO).

W odniesieniu do państw członkowskich objętych SIIF, zwłaszcza w odniesieniu do Rumunii, Komisja zamierza śledzić w najbliższych latach ewolucję ładunku wytwarzanego przez aglomeracje w celu lepszego zrozumienia, czy ewentualne zmiany są uzasadnione czy też nie.

30

Komisja przypomina, że państwa członkowskie nie mają obowiązku sprawozdawczego w związku z dyrektywą dotyczącą oczyszczania ścieków komunalnych w odniesieniu do aglomeracji poniżej 2 000 RLM (wnioski Komisji o sprawozdania zgodnie z art. 15 DOSK dotyczą danych na temat zbierania i oczyszczania ścieków w przypadku aglomeracji powyżej 2 000 RLM). Państwa członkowskie przesyłają Komisji dodatkowe sprawozdania zgodnie z art. 16 DOSK, zawierające jedynie ogólne informacje na temat „usuwania ścieków komunalnych i osadów”.

Ze względu na proporcjonalność działań oraz w celu ograniczenia obciążeń sprawozdawczych Komisja nie wymaga sprawozdawczości w odniesieniu do aglomeracji poniżej 2 000 RLM na mocy art. 15, 16 ani 17 DOSK. Ponadto Komisja nie zwraca się o informacje, które nie są konieczne do weryfikacji zgodności z art. 3, 4 i 5 wspomnianej dyrektywy.

Zgodnie z ramową dyrektywą wodną Komisja zwraca się do państw członkowskich o dostarczenie informacji na temat wód podlegających znacznym presjom ze względu na ścieki komunalne (niezależnie od wielkości danej aglomeracji) oraz na temat działań podejmowanych w celu osiągnięcia dobrego stanu wód, w tym wskaźników ilościowych, np. zmniejszenia odprowadzanej ilości zanieczyszczeń. Komisja będzie powoływać się na przepisy ramowej dyrektywy wodnej w celu sprawdzenia aglomeracji zgodnie z art. 7 DOSK.

31

Strategia Komisji w zakresie zgodności z przepisami dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych skupia się na największych źródłach emisji zanieczyszczeń do wód. Komisja nie narzuca zatem państwom członkowskim obowiązku składania sprawozdań na temat aglomeracji poniżej 2 000 RLM, ponieważ w art. 3, 4 i 5 DOSK nie przewidziano obowiązku zbierania i oczyszczania ścieków w przypadku tego typu aglomeracji. Zgodnie z ramową dyrektywą wodną Komisja zwraca się jednak do państw członkowskich o dostarczenie informacji na temat wód podlegających znacznym presjom ze względu na ścieki komunalne (niezależnie od wielkości danej aglomeracji) oraz na temat działań podejmowanych w celu osiągnięcia dobrego stanu wód. W poszczególnych przypadkach państwa członkowskie mogą podejmować dodatkowe działania w odniesieniu do aglomeracji poniżej 2 000 RLM.

33

Komisja uważa, że nie można podawać w wątpliwość skuteczności obecnego procesu: dzięki szczegółowym wnioskom skierowanym do państw członkowskich w 2014 r., do których odnosi się Trybunał, władze państw członkowskich zostały poproszone o najnowsze dostępne dane dotyczące okresu 2009–2010. W praktyce oznacza to, że informacje na temat dotrzymania terminów, które wygasły w latach 2009–2010, zostaną przez te władze zaktualizowane i zastąpione najnowszymi danymi (żądany rok: 2012 lub 2013). Ponadto na podstawie danych z 8. tury sprawozdań (dotyczącej lat 2011–2012) Komisja będzie w stanie ocenić, w jakim stopniu dotrzymano nowych terminów, które upłynęły. Te zaktualizowane dane umożliwią Komisji, w stosownych przypadkach, wszczęcie ewentualnych postępowań w sprawie naruszenia przepisów. Jak wskazał Trybunał, Komisja analizuje obecnie informacje przekazane przez państwa członkowskie w tym zakresie.

37

Komisja uważa, że wskaźniki zaciągnięcia zobowiązań na wydatki na poziomie programu we wszystkich czterech zainteresowanych państwach członkowskich na koniec 2013 r. (przedstawione w tabeli 5) są zadowalające.

38

Komisja uznaje, że poziom absorpcji pod koniec 2013 r. we wszystkich zainteresowanych państwach członkowskich był stosunkowo niski, co oznacza istnienie ryzyka umorzenia środków na poziomie programu (art. 93 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006). Należy jednak podkreślić, że istnieją obiektywne przyczyny tego stanu rzeczy, jak na przykład potrzeba wzmocnienia zdolności technicznych, prawnych i administracyjnych w zainteresowanych państwach członkowskich. Ponadto Komisja zauważa, że w przypadku większości projektów płatności dokonuje się zwykle w ostatnich latach realizacji tych projektów (tj. 2014–2015), jako że ostateczny termin kwalifikowalności wydatków upływa pod koniec 2015 r.

39

Komisja jest świadoma faktu, że kilka projektów może nie zostać ukończonych do dnia 31 grudnia 2015 r. oraz że mogą one zostać podzielone na dwa odrębne etapy (zob. również odpowiedź Komisji na pkt 40 poniżej). Dlatego też w celu przyspieszenia realizacji przedmiotowych programów i wyeliminowania ryzyka umorzenia środków pod koniec 2014 r. powołano grupę zadaniową, której prace skupiają się m.in. na przyspieszeniu wdrażania tych programów w omawianych czterech państwach członkowskich.

40

Biorąc pod uwagę, że szereg projektów można podzielić między dwa okresy programowania, Komisja, aby ułatwić zadanie państwom członkowskim, zaproponowała zmianę wytycznych dotyczących zakończenia programów, która została przyjęta w dniu 30 kwietnia 2015 r. (decyzja Komisji C(2015) 2771 zmieniająca decyzję C(2013) 1573). Głównym celem jest wprowadzenie większej elastyczności w niektórych dziedzinach, w tym, począwszy od 2016 r., dzielenie na etapy nieukończonych projektów.

W odniesieniu do Słowacji i Rumunii oraz w mniejszym stopniu – Węgier Komisja jest w pełni świadoma, że mimo znacznych środków przeznaczonych w ramach programów na lata 2014–2020 na działania w obszarze oczyszczania ścieków zaspokojenie wszystkich potrzeb najprawdopodobniej nie będzie możliwe.

41

Komisja zauważa, że zgodnie z art. 14 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. budżet Unii Europejskiej przeznaczony na fundusze jest wykonywany w ramach zarządzania dzielonego przez państwa członkowskie i Komisję. W ramach tych ustaleń ostateczna decyzja o wyborze projektów spoczywa na państwach członkowskich, które mają obowiązek zapewnić, aby wybrane projekty były zgodne z odpowiednimi dokumentami programowymi na lata 2007–2013 przyjętymi przez Komisję oraz prawem UE (np. DOSK). Jeżeli żadne wnioski nie zostały złożone/zatwierdzone w przypadku niektórych większych aglomeracji, to – zdaniem Komisji – prawdopodobnie wynika to z faktu, że nie zostały one uznane za wystarczająco „dojrzałe”, aby spełnić kryteria wyboru (takie jak dojrzałość techniczna/gotowość do wdrożenia).

43

Zasadniczo dla wszystkich programów na lata 2007–2013 określono podstawowe/wspólne wskaźniki produktu, jak również specyficzne dla programu wskaźniki produktu i rezultatu, a ich cele zwykle odzwierciedlają wspierane rodzaje interwencji (wskaźnik produktu) lub przewidywany cel odnoszący się do potencjalnych beneficjentów (wskaźnik rezultatu).

44

Komisja przyznaje, że niektóre wskaźniki docelowe mogą nie zostać osiągnięte w przewidywanym terminie (koniec 2015 r.). Jeśli chodzi o realizację wskaźników docelowych, sytuacja w poszczególnych państwach członkowskich jest jednak różna. W każdym razie powinna ona zostać poddana przeglądowi po zakończeniu programu, ponieważ większość projektów dotyczących oczyszczania ścieków zakontraktowano dopiero w 2014 r.

49

Zdaniem Komisji fakt, że państwa członkowskie określiły bardziej restrykcyjne stężenia graniczne, niż przewiduje to DOSK, nie musi pociągać za sobą konieczności przeglądu ustawowych ograniczeń określonych w tej dyrektywie. Państwa członkowskie mają

prawo wykaczać poza określone w niej wymogi. Poza tym państwa członkowskie są również zobowiązane do przestrzegania innych odpowiednich dyrektyw¹ w obszarze ochrony/jakości wody.

54

Komisja zwróciła uwagę na ten problem i rozpoczęła badanie kwestii przelewów (zob. pkt 56), które umożliwi uzyskanie bardziej szczegółowych informacji na ten temat na poziomie państw członkowskich, a tym samym sformułowanie bardziej precyzyjnych wniosków dotyczących odnośnych danych.

Komisja zajęła się już problemem ogromnych zanieczyszczeń spowodowanych przelewami w Londynie oraz Whitburn i wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przed Trybunałem Sprawiedliwości UE (C-301/10, z dnia 18 października 2012 r.). Ponieważ jednak w DOSK brak jest konkretnych wymogów w odniesieniu do przelewów, a jedynie stwierdza się, że „państwa członkowskie zadecydują o środkach lub metodach ograniczających... [przelewy]” (załącznik IA), Komisja musi najpierw zgromadzić informacje na temat rodzaju środków stosowanych na szczeblu państw członkowskich, ich skuteczności i ich zastosowania w praktyce, zanim będzie mogła w systematyczny sposób zająć się problemem zanieczyszczeń powodowanych przelewami na poziomie UE.

Zbiorcza odpowiedź Komisji na pkt 55 i 56

Komisja uważa, że badanie, o którym mowa w pkt 56, umożliwi dokonanie pogłębionej oceny sytuacji w każdym z państw członkowskich, co w chwili obecnej nie jest możliwe. Na podstawie wniosków wyciągniętych z oceny Komisja może postanowić o przeprowadzeniu dochodzenia w odniesieniu do tych państw członkowskich, gdzie stwierdzono, że złe zarządzanie przelewami może wiązać się z problemem zanieczyszczenia przez nieoczyszczone ścieki.

¹ W szczególności ramowa dyrektywa wodna (2000/60/WE) oraz pokrewne dyrektywy w sprawie wód podziemnych (dyrektywa 2006/118/WE) i substancji priorytetowych (dyrektywa w sprawie środowiskowych norm jakości 2008/105/WE), a także, między innymi, dyrektywa w sprawie wody pitnej (dyrektywa 98/83/WE), dyrektywa w sprawie jakości wody w kąpieliskach (dyrektywa 2006/7/WE), dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej (2008/56/WE), dyrektywa siedliskowa (92/43/EWG) (w szczególności art. 6), oraz rozporządzenie (WE) nr 854/2004 (w szczególności załącznik II.A.6).

58

Komisja podkreśla, że państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia, by odprowadzanie ścieków przemysłowych do systemów zbierania i oczyszczalni ścieków komunalnych było zgodne z art. 11 DOSK i załącznikiem I.C do tej dyrektywy, natomiast szczegółowe przepisy związane ze stężeniami granicznymi są regulowane przepisami krajowymi.

64

Komisja podkreśla, że ustalenie sposobu kontroli odprowadzania ścieków z zakładów przemysłowych leży w gestii państw członkowskich.

65

DOSK nie określa żadnych wymogów dotyczących wielkości oczyszczalni ścieków. W art. 4 określono jedynie, że ładunek oblicza się na podstawie największego średniotygodniowego ładunku doprowadzanego do oczyszczalni w ciągu roku. W związku z tym to państwa członkowskie decydują o wielkości oczyszczalni.

Nie wykluczając możliwości, że w momencie przeprowadzania kontroli skala niektórych projektów była za duża, Komisja jest zdania, że ostateczna ocena i decyzja o dokładnym kształcie i wielkości oczyszczalni powinny uwzględniać normy zgodne z aktualnym stanem techniki, jak również szereg kompleksowych parametrów faktycznych i hipotetycznych.

Zasadniczo na wielkość oczyszczalni ma wpływ wiele czynników, m.in. margines bezpieczeństwa mający na celu zapewnienie zgodności z dyrektywą w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych, konieczność radzenia sobie z wahaniami sezonowymi/działalnością sezonową np. w związku z turystyką, działalnością przemysłową, dużymi ilościami wód opadowych oraz z ewentualną potrzebą zapewnienia podłączeń do sieci dodatkowych gospodarstw domowych, wzrostem liczby mieszkańców itd.

Od 2007 r. korzysta się ze wsparcia w ramach inicjatywy JASPERS (wspólnej inicjatywy wsparcia projektów w regionach europejskich), mającej na celu pomoc państwom członkowskim w poprawie jakości wniosków dotyczących dużych projektów, w tym ich jakości technicznej, przed ich przedłożeniem do współfinansowania z funduszy.

67

Należy zbadać, jakie są koszty ograniczenia doprowadzanej wody czystej, ponieważ znaczna redukcja może być bardzo droga. Jeśli udział czystej wody w całkowitej ilości wód dopływających jest wysoki, należy zbadać, jak go ograniczyć w racjonalny pod względem kosztów sposób.

67 Tiret drugie

Komisja zgadza się, że proponowane rozwiązanie można by stosować w przypadkach, gdy jest ono poparte odpowiednimi analizami, polegającymi na porównaniu planowanych kosztów remontu z oczekiwanymi korzyściami.

71 Tiret pierwsze

Komisja uważa, że koszty oczyszczania osadu z jednej strony zależą od wyboru stosowanej technologii, a z drugiej – od ostatecznego przeznaczenia osadu pochodzącego z oczyszczalni.

71 Tiret trzecie

Komisja popiera ideę analizy porównawczej w celu poprawy efektywności środowiskowej instalacji wodnych. W odpowiedzi na europejską inicjatywę obywatelską „Right2Water” (COM(2014) 177 final) Komisja zobowiązała się do rozważenia idei analizy porównawczej dotyczącej jakości wody i usług wodnych, a we wrześniu 2014 r. zorganizowała spotkanie zainteresowanych stron. W trakcie tego dialogu podkreślono, że pojęcie analizy porównawczej jest stosowane w szerokim znaczeniu. Należy dokonać wyraźnego rozróżnienia pomiędzy zwiększeniem przejrzystości stanowiącym cel w świetle inicjatywy obywatelskiej a analizą porównawczą stanowiącą dodatkowe narzędzie zarządzania. W tym ostatnim znaczeniu analiza porównawcza jest opracowywana dla obiektów i specjalnych sieci wspierających taką analizę (*benchmarking networks*), co umożliwia ocenę efektywności poprzez porównanie podobnych obiektów na podstawie złożonego zestawu danych i wskaźników. Rola Komisji w tym zakresie ogranicza się jednak do ułatwiania dialogu na temat wymiany najlepszych praktyk.

76

Komisja zasadniczo zgadza się, że osadu nie należy składować na terenie obiektu oraz że w bliższej lub dalszej przyszłości należy go usunąć i przenieść na ostateczne miejsce przeznaczenia.

83

Komisja zastanawia się nad zmianą rozporządzenia 2003/2003 w sprawie nawozów. Jednym z rozważanych wariantów jest ustanowienie prawnie wiążących wartości granicznych dla metali ciężkich oraz ewentualnie objęcie osadów ściekowych, które spełniają te wymagania, zmienionym rozporządzeniem ze względu na ich właściwości nawożące.

84

Na obecnym etapie Komisja nie zamierza proponować zmian w dyrektywie w sprawie osadów ściekowych. Zanim podejmie jakiegokolwiek decyzje w sprawie przeglądu tego aktu, dokona najpierw ewentualnego przeglądu rozporządzenia w sprawie nawozów.

87

Komisja zgadza się, że coraz więcej badań wskazuje na obecność mikrodrobin plastiku w wodzie słodkiej i morskiej, a ścieki mogą stanowić źródło ich emisji.

88

Komisja rozważa obecnie możliwość zaproponowania zmian w rozporządzeniu w sprawie nawozów w 2015 r. (zob. też pkt 83 i 84).

95

Komisja podkreśla, że w ramowej dyrektywie wodnej (art. 9) wymaga się zapewnienia – w terminie do 2010 r. – odpowiedniego wkładu różnych użytkowników wody do zwrotu kosztów usług wodnych.

97

Komisja również uważa, że istnieje ryzyko, że z przyczyn związanych z rentownością operatorzy mogą zaniechać niezbędnych czynności związanych z utrzymaniem oczyszczalni. Jednak z powodu braku konkretnych ram prawnych kwestia skuteczności operatorów leży w gestii państw członkowskich.

98

Komisja uważa, że odpowiedni system opłat jest ważny nie tylko z punktu widzenia wkładu EFRR, lecz także potrzebny do stabilności finansowania operacji w dłuższej perspektywie. Zniechęcające skutki stosowanej dotychczas zasady zwrotu kosztów znacznie się poprawiają, ponieważ w okresie programowania 2014–2020 beneficjenci niekoniecznie muszą przeprowadzać analizę kosztów i korzyści w celu określenia luki w finansowaniu projektu, lecz mogą korzystać ze zryczałtowanej procentowej stawki dochodów w wysokości 25 %.

99

Jeżeli państwa członkowskie postanowią zastosować stawkę zryczałtowaną na poziomie 25 %, zgodnie z art. 61 ust. 3 lit. a) rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 Komisja rzeczywiście związana jest ograniczeniami narzuconymi przez te ramy prawne.

Wspólna odpowiedź na pkt 101–105

Zob. odpowiedź Komisji na pkt 98.

Wnioski i zalecenia

106

Komisja uważa, że niski poziom absorpcji funduszy na koniec 2013 r. może wynikać np. z potrzeby wzmocnienia zdolności technicznych, prawnych i administracyjnych w czterech zainteresowanych państwach członkowskich, a także faktu, że w przypadku większości projektów płatności dokonuje się zwykle w ostatnich latach realizacji tych projektów (tj. 2014–2015), jako że ostateczny termin kwalifikowalności wydatków upływa pod koniec 2015 r.).

Komisja zgadza się, że odpowiedni system opłat jest ważny nie tylko z punktu widzenia wkładu EFRR, lecz także potrzebny jest do stabilności finansowania dofinansowywanej infrastruktury kanalizacyjnej. Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., potencjalne zniechęcające skutki zasady zwrotu kosztów powinny się stopniowo zmniejszać, ponieważ w odniesieniu do gospodarki wodnej państwa członkowskie są zobowiązane do spełnienia warunku wstępnego 6.1 i przedstawienia dowodów na to, że w przypadku infrastruktury wodnej współfinansowanej z ww. funduszy przestrzegane są przepisy określone w art. 9 ramowej dyrektywy wodnej dotyczące zwrotu kosztów usług wodnych.

Komisja przyjmuje do wiadomości ustalenie Trybunału, że blisko jedna trzecia badanych obiektów jest zbyt duża. Proszę zapoznać się także z odpowiedzią Komisji na uwagi zawarte w pkt 65.

107 Tired drugie

W kwestii spadku liczby aglomeracji Komisja jest zdania, że śledzenie zmian pod względem wielkości RLM ma większe znaczenie niż śledzenie zmian pod względem liczby aglomeracji. Komisja zagwarantuje działania następcze w związku z sytuacją w Rumunii w ramach projektu pilotażowego SIIF (zob. odpowiedź Komisji na pkt 28 i 29).

Tiret trzecie

Komisja uważa, że na mocy DOSK gromadzi informacje niezbędne i użyteczne, a na podstawie ramowej dyrektywy wodnej może zażądać dodatkowych informacji do konkretnych celów (zob. odpowiedź Komisji na pkt 30 i 31).

108

Komisja stwierdza, że długotrwałość procesu jest spowodowana dużą liczbą aglomeracji w całej UE. Narzędzie sprawozdawcze SIIF powinno jednak usprawnić proces składania sprawozdań na szczeblu krajowym.

W ramach 8. tury sprawozdawczej na podstawie DOSK Komisja zwróciła się o dane dotyczące lat 2011 lub 2012.

Zalecenie 1 a)

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Komisja nie planuje obecnie zwiększenia sprawozdawczości na podstawie DOSK w odniesieniu do aglomeracji poniżej 2 000 RLM posiadających systemy zbierania. Zgodnie z ramową dyrektywą wodną Komisja zwraca się jednak do państw członkowskich o dostarczenie informacji na temat wód podlegających znacznym presjom ze względu na ścieki komunalne (niezależnie od wielkości danej aglomeracji) oraz na temat działań podejmowanych w celu osiągnięcia dobrego stanu ekologicznego i chemicznego wód.

Zalecenie 1 b)

Komisja przyjmuje to zalecenie. W chwili obecnej Komisja nie zamierza wprowadzać systematycznej weryfikacji liczby aglomeracji poniżej 2 000 RLM za pośrednictwem regularnych sprawozdań na mocy art. 15 i 17 DOSK. Komisja podejmie jednak działania następcze w przypadkach, w których poinformowano ją o znacznych zmianach lub w których dowiedziała się o takich zmianach za pomocą innych środków, takich jak program pilotażowy dotyczący uporządkowanych ram wdrażania i informacji (SIIF).

Zalecenie 1 c)

Komisja przyjmuje to zalecenie i uznaje, że zostało ono już zrealizowane w przypadku aglomeracji o RLM powyżej 2 000. W odniesieniu do tych aglomeracji dyrektywa dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych przewiduje zapewnienie systemów zbierania bądź też systemów pojedynczych lub innych właściwych systemów.

Zalecenie 1 d)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Opóźnienie pomiędzy rokiem referencyjnym i publikacją sprawozdania przez Komisję wynika z wielu różnych czynników proceduralnych i prawnych, zarówno na poziomie państw członkowskich, jak i Komisji (takich jak procedury wewnętrzne państw członkowskich, kontrola jakości dostarczonych danych, liczba aglomeracji, ustalanie priorytetów itd.). Komisja uważa, że istniejące systemy sprawozdawczości państw członkowskich nie umożliwiają skrócenia terminów składania sprawozdań, co zasadniczo byłoby jednak pożądane, ponieważ systemy krajowe opóźniają sprawozdanie Komisji. Komisja pracuje nad przyspieszeniem własnej sprawozdawczości i zbieraniem najnowszych danych od państw członkowskich dzięki opracowaniu projektu pilotażowego z udziałem wybranych państw członkowskich, tj. narzędzia sprawozdawczego SIIF.

Zalecenie 1 e)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

W ramach realizacji programu „lepszego uregulowań prawnych” Komisja rozpocznie – niezależnie od przedmiotowej kontroli Trybunału – szeroko zakrojony przegląd wymogów dotyczących sprawozdawczości na mocy unijnych przepisów dotyczących ochrony środowiska².

2 COM(2015) 215 final. Lepsze wyniki dzięki lepszemu stanowieniu prawa – komunikat Komisji z dnia 19 maja 2015 r.

109

Komisja również przyznaje, że w przypadku czterech zbadanych państw członkowskich istnieje ryzyko umorzenia środków na poziomie programu, zgodnie z art. 93 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006. Główne powody opóźnienia w realizacji zostały przedstawione w odpowiedzi Komisji na pkt 38 i 106.

W celu znalezienia sposobów na przyspieszenie realizacji przedmiotowych programów i wyeliminowanie ryzyka umorzenia środków pod koniec 2014 r. powołano grupę zadaniową, której prace skupiają się m.in. na przyspieszeniu wdrażania tych programów przez cztery (4) zainteresowane państwa członkowskie.

Ponadto w celu zapewnienia sprawnego zakończenia szeregu projektów Komisja zaproponowała zmianę wytycznych dotyczących zakończenia programów, mającą na celu wprowadzenie większej elastyczności w niektórych dziedzinach, w tym – począwszy od 2016 r. – możliwość podziału nieukończonych projektów na etapy (zob. również odpowiedź Komisji na pkt 40).

110

Głównym celem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013 jest zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów UE, niekoniecznie zaś pomoc w dotrzymaniu terminów w ramach DOSK. Za ich dotrzymanie odpowiedzialne są państwa członkowskie, niezależnie od przydzielonego poziomu funduszy. Z tego powodu wkład EFRR/FS 2007–2013 może nie wystarczać do zaspokojenia wszystkich potrzeb w zakresie infrastruktury kanalizacyjnej zgodnie z terminami określonymi we wspomnianej dyrektywie.

Zalecenie 2 a)

Komisja przyjmuje to zalecenie częściowo.

W odniesieniu do aglomeracji o RLM powyżej 2 000 jest ono już realizowane, ponieważ w taki obowiązek istnieje już na mocy art. 17 DOSK. Sprawozdawczość w oparciu o art. 17 DOSK ma na celu pogodzenie potrzeb sprawozdawczych z postępami we wdrażaniu tej dyrektywy. Zgodnie z tym artykułem państwa członkowskie udostępniają i aktualizują takie informacje co dwa lata – w przypadku zmian. Ponadto dzięki nowemu formatowi sprawozdań (przyjętemu na mocy decyzji 2014/431/UE z dnia 26 czerwca 2014 r.) państwa członkowskie mogą przekazać informacje na temat wdrażania programów, w tym informacje na temat przewidywanych inwestycji, wykorzystanych funduszy i terminów w odniesieniu do poszczególnych zgłoszonych projektów. Jednym z celów programu pilotażowego SIIF jest udostępnienie tych informacji ogółowi społeczeństwa.

W przypadku aglomeracji o RLM poniżej 2 000 Komisja uważa, że taki wymóg spowodowałby niepotrzebne obciążenia sprawozdawcze, a ostatecznie prowadziłyby do nieścisłości w danych przedstawianych przez państwa członkowskie. Ponadto w DOSK nie przewidziano obowiązku sprawozdawczego w odniesieniu do tego typu aglomeracji.

Zalecenie 2 b)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Programy na lata 2014–2020 koncentrują się głównie na aglomeracjach powyżej 2 000 RLM. Jest to również celem wymogów sprawozdawczych określonych w art. 17 DOSK (zob. również odpowiedź na pkt a) powyżej).

111

Zdaniem Komisji o zezwoleniach dla oczyszczalni ścieków powinny decydować państwa członkowskie.

114

Poza ogólnym obowiązkiem określonym w art. 4, DOSK nie reguluje kwestii wielkości oczyszczalni. Należy ponadto zauważyć, że tego rodzaju infrastruktura ma długi okres trwałości i trudno jest ocenić jej odpowiednią wielkość w perspektywie krótkoterminowej. Zasadniczo na wielkość oczyszczalni ma wpływ wiele czynników, m.in. margines bezpieczeństwa mający na celu zapewnienie zgodności z DOSK w perspektywie długoterminowej, konieczność radzenia sobie z wahaniami sezonowymi/działalnością sezonową np. w związku z turystyką, dużymi ilościami wód opadowych oraz ewentualnymi nowymi podłączeniami do sieci z powodu wzrostu liczby ludności (zob. również odpowiedź Komisji na pkt 65).

Zalecenie 3 a)

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia. W chwili obecnej Komisja nie zamierza przeprowadzać oceny zasadności stężeń granicznych określonych w DOSK, ani też dokonywać przeglądu tej dyrektywy w niedalekiej przyszłości.

Zalecenie 3 b)

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Przygotowując swój komunikat w sprawie kontroli środowiskowych w 2012 r., Komisja dokonała szerokiej oceny przepisów i kontroli związanych z unijnym prawodawstwem w dziedzinie ochrony środowiska. Prace te pokazały, że w szeregu państw członkowskich informacje na temat zdolności systemów kontroli były bardzo ograniczone, poza tym istniały różnice w stosowanych sankcjach³. Komisja jest jednak zdania, że kwestiami rodzaju, liczby i częstotliwości kontroli i inspekcji najskuteczniej zajmą się państwa członkowskie – na podstawie szacowanego ryzyka. Jeśli chodzi o grzywny, obecnie prowadzone są kontrole zgodności w oparciu o przepisy państw członkowskich wdrażające dyrektywę 2008/99/WE⁴, która między innymi przewiduje sankcje wobec osób fizycznych i prawnych w przypadku najpoważniejszych naruszeń prawa ochrony środowiska, w tym przepisów dyrektywy 91/271/EWG (DOSK).

3 <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/Final%20report%20inspections.pdf>

4 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne (Dz.U. L 328 z 6.12.2008, s. 28–37).

Zalecenie 3 c)

Komisja przyjmuje to zalecenie i zamierza zbadać tę możliwość w świetle wyników stosownego najnowszego badania.

Zalecenie 3 d)

Komisja przyjmuje to zalecenie Trybunału.

Zgodnie z rozporządzeniem dotyczącym okresu programowania 2014–2020 Komisja będzie opierać się na niezależnych ekspertyzach (w tym JASPERS), aby upewnić się, że oczyszczalnie ścieków są odpowiedniej wielkości. Jednak decyzja o ewentualnym przeprowadzaniu analizy kosztów i korzyści leży w gestii państw członkowskich.

Zalecenie 3 e)

Komisja przyjmuje to zalecenie. Komisja pragnie jednak zwrócić uwagę, że państwa członkowskie nie są prawnie zobowiązane do stosowania istniejących praktyk ani udziału w działaniach dotyczących analizy porównawczej (zob. również odpowiedź Komisji na uwagi w pkt 71).

116

Komisja uważa, że długoterminowe składowanie lub przechowywanie osadów ściekowych w Rumunii nie jest trwałym rozwiązaniem i nie powinno być akceptowane we współfinansowanych projektach.

117

Komisja zastanawia się nad zmianą rozporządzenia 2003/2003 w sprawie nawozów. Jednym z rozważanych wariantów jest ustanowienie prawnie wiążących maksymalnych wartości granicznych metali ciężkich oraz ewentualnie objęcie osadów ściekowych, które spełniają te wymagania, zmienionym rozporządzeniem ze względu na ich właściwości nawożące.

Zalecenie 4 a)

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia. Komisja stale zachęca państwa członkowskie do uwzględnienia odpowiedniego oczyszczania osadu w materialnej części dużych projektów, w odniesieniu do których składane są wnioski o finansowanie z funduszy. Na podstawie istniejących ram prawnych Komisja nie może jednak narzucić tej praktyki państwom członkowskim, ponieważ nie mają one obowiązku uwarunkowania płatności końcowych od zapewnienia odpowiedniego rozwiązania w zakresie ponownego wykorzystywania osadu kanalizacyjnego.

Zalecenie 4 b)

Komisja przyjmuje to zalecenie częściowo. Na obecnym etapie Komisja nie zamierza proponować zmian w dyrektywie w sprawie osadów ściekowych. Zanim podejmie jakiegokolwiek decyzje w sprawie przeglądu tego aktu, dokona najpierw ewentualnego przeglądu rozporządzenia w sprawie nawozów.

118

Komisja podkreśla, że w ramowej dyrektywie wodnej (art. 9) wymaga się zapewnienia – w terminie do 2010 r. – odpowiedniego wkładu różnych użytkowników wody do zwrotu kosztów usług wodnych.

Komisja uważa, że odpowiedni system opłat jest ważny nie tylko z punktu widzenia wkładu EFRR, lecz także potrzebny do stabilności finansowania operacji w dłuższej perspektywie. Zniechęcające skutki stosowanej dotychczas zasady zwrotu kosztów znacznie się poprawią, ponieważ w okresie programowania 2014–2020 beneficjanci niekoniecznie muszą przeprowadzać analizę kosztów i korzyści w celu określenia luki w finansowaniu projektu, lecz mogą korzystać ze zryczałtowanej procentowej stawki dochodów w wysokości 25%.

Zalecenie 5 a)

Komisja przyjmuje to zalecenie. Państwa członkowskie są zobowiązane do wdrożenia odpowiedniej polityki w dziedzinie taryf za wodę zgodnie z art. 9 ust. 1 ramowej dyrektywy wodnej (DRW) i warunkiem wstępnym 6.1 załącznika XI do rozporządzenia 1303/2013, tj. rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (RWP).

Komisja podkreśla jednak, że ze względu na kompleksowość uwarunkowań mających wpływ na wartość wody oraz fakt, że współczynnik przystępności cenowej na poziomie 4 % ma charakter orientacyjny, ustalenie jego ostatecznej wysokości wchodzi w zakres kompetencji państw członkowskich.

Zalecenie 5 b)

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

W przypadku braku szczegółowych przepisów obowiązków zapewnienia środków na wydatki związane z utrzymaniem i remontem leży w gestii właścicieli lub operatorów infrastruktury kanalizacyjnej, a zatem – w gestii państw członkowskich.

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej (http://ec.europa.eu/represent_pl.htm)
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE: (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm)
kontaktując się z Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pl.htm)
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (*).

(*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

Ścieki i osady ściekowe mogą mieć niekorzystny wpływ na jakość wód i gleb. W związku z tym UE przyjęła stosowne dyrektywy i udzieliła wsparcia finansowego na rzecz budowy systemów zbierania ścieków oraz oczyszczalni. Trybunał przeprowadził kontrolę w zakresie wdrażania dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych w czterech państwach członkowskich położonych w dorzeczu Dunaju. Zbadał on również próbę obejmującą 28 oczyszczalni, aby przekonać się, w jaki sposób oczyszczają one ścieki, wykorzystują osady ściekowe i zapewniają trwałość finansową. Przedstawione przez Trybunał zalecenia dotyczą sprawozdawczości, sposobów zwiększania skuteczności, wydajności i trwałości oczyszczalni, adekwatności stężeń granicznych, wykorzystania osadów ściekowych i monitorowania zanieczyszczeń w osadach.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji